

Serie
ESTUDIOS sobre
**Economía
Popular
y Solidaria**

Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento

Hugo Jácome Estrella

Jeannette Sánchez

Julio Oleas

Diego Martínez

Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía, Diego Viñan

Carlos Naranjo

Javier Herrán

Verónica Montes

Juan Pablo Guerra

Raúl Morales

Jorge Moncayo, Fausto Valencia



Serie Estudios sobre la Economía Popular y Solidaria
Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Av. Amazonas N31-181 y Av. Mariana de Jesús

PBX: (593)(2) 394 8840

Quito - Ecuador

www.seps.gob.ec

Compilación y dirección editorial:
Francisco Rhon

Consejo Editorial:
Hugo Jácome, Francisco Rhon, Mateo Villalba y Julio Oleas

ISBN: 978-9942-22-070-7

Diseño de portada e interiores: SEPS

Dirección Nacional de Comunicación e Imagen Institucional

Impresión: Publiasesores

Primera edición: octubre 2016

Quito, Ecuador

Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan el punto de vista u opinión oficial de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del Ecuador.

Índice

Presentación	7
Prólogo	9

Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador. La experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Hugo Jácome Estrella

El por qué de la otra economía	19
Avances de la economía popular y solidaria en el Ecuador	24
Retos de la economía popular y solidaria	31
Bibliografía	34

Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana

Jeannette Sánchez

1. Introducción	35
2. Antecedentes	36
3. Los avances	38
4. Las limitaciones y desafíos	42
5. Conclusiones	46
Bibliografía	48

La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional

Julio Oleas

Introducción	51
1. La historia de la ESS	51
2. La economía social y solidaria en el ámbito constitucional	61
3. La construcción de la arquitectura institucional de la ESS después	

de 2008	73
4. A manera de corolario	79
Bibliografía	81

¿Economía social o economía popular?: complejidades y confusiones en el “Solidario Ecuador del Buen Vivir”

Diego Martínez

Resumen	83
Introducción	83
Buscando lo social y solidario en un contexto individual, popular e informal ..	85
La variable “territorio” no tomada en cuenta en la Ley	88
Riesgos de banalización de valores de entidades de la EPS	91
¿La economía social y solidaria es una alternativa al capitalismo?	93
Conclusiones	95
Bibliografía	96

Caracterización de los socios del sector financiero popular y solidario

Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía, Diego Viñan

1. Introducción	99
2. Sector Financiero Popular y Solidario	101
3. Caracterización de los sujetos de crédito del Sistema Financiero (SF) de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador (EPS)	107
4. Análisis Cluster de los sujetos de crédito del Sector Financiero Popular y Solidario	129
5. Conclusiones	134
Bibliografía	135
Anexos	136

La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana

Carlos Naranjo

Introducción	143
Conceptos y lineamientos constitucionales	144
La economía popular y solidaria en la legislación secundaria	145

Conclusiones	169
Bibliografía	171

Del microcrédito al desarrollo de capacidades locales. Crédito y desarrollo productivo: La experiencia de la Casa Campesina Cayambe

Javier Herrán

1. El proyecto	173
2. La Fundación Casa Campesina Cayambe	176
3. El programa de microcredito de la CCC	180
4. Del microcrédito al desarrollo de capacidades locales	184
5. Aprendizajes para compartir.....	191
6. Síntesis y aspectos identitarios	194
Bibliografía	196

¿Para qué el balance social? Una experiencia de aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en cooperativas ecuatorianas

Verónica Lilián

1. Antecedentes del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral (MBSCI)	199
2. Responsabilidad Social y Balance Social	201
3. Resultados de la aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en las cooperativas ecuatorianas	214
4. Sugerencias para avanzar en el cumplimiento de la Identidad Cooperativa mediante la aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral ..	215
5. Conclusiones	216
Bibliografía	219

Educación financiera como factor de participación y desarrollo en la economía popular y solidaria

Juan Pablo Guerra

1. Contexto preliminar de la educación financiera	225
2. Educación financiera y cooperativismo: entorno conceptual	227
3. Valores cooperativos como fundamento de la educación financiera ...	228
4. Orientación de las características de la educación financiera en el SFPS ..	230

5. Esquema metodológico general para la educación financiera	236
6. Conclusiones y desafíos de la educación financiera en el Ecuador ...	246
Bibliografía	248

Dinero electrónico y el papel de nuevos prestadores de servicios de pago

Raúl Morales

1. Los sistemas de pago	249
-------------------------------	-----

Dinero móvil: oportunidad de innovación financiera para las instituciones microfinancieras

Jorge Moncayo, Fausto Valencia

1. Introducción	269
2. Dinero móvil en el mundo	270
3. El dinero móvil en el Ecuador	273
4. Innovación para las instituciones microfinancieras	275
5. Conclusiones	277
Bibliografía	278

Presentación

Esta Jornada, la quinta de las que bajo esta Superintendencia hemos anualmente organizado, tiene como eje temático: Fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria, con lo cual queremos establecer, dejar el mensaje, de que nuestra labor no se ha restringido, desde una visión estrecha, a lo literalmente establecido en los artículos 146 y 147 de la LOEPS, que nos asigna funciones de control y supervisión, sino que, avanzamos en una comprensión más amplia, entendida como la sostenibilidad, eficiencia y transparencia de esta fundamental organización de la economía, para la reproducción de la vida, contemplada en el artículo 283 de la Constitución vigente en nuestro país.

En este contexto, fortalecer, significa comprender quiénes somos, qué caminos y experiencias se han producido, y que nos pueden servir como guía, en la construcción de ese valor fundacional al que aspiramos: un mundo solidario, sin exclusiones en el goce del Buen Vivir, en paz e igualdad.

También se exponen, en este texto, como otro elemento de ese necesario fortalecer, conocimientos conceptualmente acumulados de distintos pensadores sobre definiciones teóricas, instrumentales y operacionales acerca del significado, de la Economía Popular y Solidaria, en momentos de hegemonía del capital, siempre por definición ávidos de ganancia, como su única razón de ser.

Siempre será fundamental reconocer nuestros caminos, que nos han llevado a este presente y sobre el cual miramos el futuro. En los anteriores números de esta Serie, se han expuesto momentos de esa historia, desde la mirada de quienes, desde sus prácticas, han trabajado en el reconocimiento de esta otra economía. En este número contamos también con una relación histórica, un trabajo analítico, desde la política, que al dar cuenta de los devenires y hechos de esta economía analiza su relación con las políticas públicas y la historia económico-política del país.

Así, todos los artículos de este cuarto número, de la Serie “Estudios sobre Economía Solidaria”, contienen valiosos aportes para reconocernos, aprehender lo necesario, fortaleciendo el cotidiano quehacer, en la transparente búsqueda de servir solidariamente.

El lector encontrará problemas y preguntas que servirán de base para continuar el debate y, acrecentar los saberes, acerca de esta particular forma de la



economía. Sustentados en datos, rigurosamente elaborados, emergen validaciones y cuestionamientos, que por un lado coadyuvarán a resolver situaciones críticas, y por otro, fundamentan pertinentes cuestionamientos.

Además, se cuenta con trabajos de utilidad instrumental, de estudio y aplicación por parte de las organizaciones de la EPS, como es el caso de la experiencia de implementación del balance social, y lo referente a un tema de actualidad: dineros electrónicos y nuevas tecnologías y productos financieros.

Como se señala al inicio, en el transcurso de cinco Jornadas y cuatro publicaciones de esta Serie, se ha explicitado que el control y supervisión que nos compete, en la letra de la LOEPS, significa trabajar en conjunto, con las organizaciones sociales, en su fortalecimiento, lo que se traduce en el cumplimiento de sus ideales y principios, siempre solidarios.

Un particular agradecimiento a todos los que me han acompañado en estas Jornadas, en este camino haciéndose, con sus esfuerzos, trabajo y aportes a las publicaciones. Para este número, en especial, a los editores, a las personas que con sus valiosos y sustantivos textos, tuvieron a bien colaborar con sus reflexiones en los diferentes artículos presentados en este libro: Julio Oleas, Jeannette Sánchez, Diego Martínez, P. Javier Herrán, Verónica Montes, argentina, Juan Pablo Guerra, Raúl Morales, mexicano, Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía y Diego Viñán, Carlos Naranjo, “relator” que nos acompaña desde el inicio; Jorge Moncayo y Fausto Valencia.

Un reconocimiento especial a la Intendencia de Estadística, Estudios y Capacitación, por la organización de las IV Jornadas; y, a la Dirección de Comunicación, por su dedicación y esfuerzo en el armaje y publicación del libro y su aporte a las Jornadas.

Juntos, los funcionarios y personal de la SEPS, las cooperativas, asociaciones y demás organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, con sus redes e instancias de articulación, hemos andado regando semillas, en buenos campos. Habrá que seguir, con constancia y esperanza, cuidando que den frutos para todos, en equidad. Habrá malezas y vientos, que sabremos controlar, con la esperanza de alcanzar un mundo mejor para todos y todas.

Hugo Jácome Estrella
Superintendente de Economía Popular y Solidaria

Prólogo

El título de esta entrega de la serie: Estudios sobre economía solidaria, editado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria –SEPS–: “Economía Solidaria. Historias y Prácticas”, da continuidad a la problemática asumida en anteriores números de la Serie.

Una de las cuestiones centrales tiene relación con ir constituyendo una definición conceptual de esta otra forma de economía, diferente y en el camino alternativa, a la capitalista hegemónica, vigente. Esto, a más de ser un requerimiento para su comprensión y alcances en cuanto a cómo se va ampliando y diferenciándose, no solo distinguiéndose, de la razón de ganancia, del capital, sino además enmarcando horizontes a las políticas públicas que den soporte a esta economía, su grado de autonomía, fundamental para su desarrollo.

Es además, en tanto conocimiento a ser aprehendido y acumulado, un asunto académico, capaz de describir y explicar su particularidad.

Si observamos las distintas prácticas, historias de larga duración, requerimientos distintos, según sea el tipo de organización y conceptualización, nos encontraremos ante unas realidades heterogéneas, sujetas de controversias, no solo en el país sino a escala mundial. Preciso es señalar, que al pensar en su expansión, se necesita un análisis de sus relaciones con el Estado y el mercado, ya que sin estas consideraciones no será posible entender un mercado humanizado, para todos en iguales condiciones, y un Estado que lo garantice.

La múltiple terminología para designarla, en Ecuador, según el artículo 283 de la Constitución de Montecristi 2008, y por las complejas y disímiles relaciones que mantiene con la economía informal y la empresa capitalista. Esto conlleva a su heterogeneidad y fragmentación. Como sostiene J.L. Coraggio (2011), ¿La economía social y solidaria, es solamente uno de esos términos que engloban todo, de contornos suficientemente flexibles o vagos, para que cada cual pueda ver allí lo que le interesa, (a la vez significación u orientación), sin darle un sentido contrario?

Esta interrogante aparece como fundamental, al momento de definir cuánto lo hecho, lo avanzado toma distancia de esas porosas relaciones, con la informalidad y la empresa del capital. Es en este sentido, una inquietud permanente. En este número 4, en algunos de sus artículos, más de contribuir a visos de respuesta, se exponen mayores interrogantes que buscan, aprender y enseñar, como un acto dialéctico, en un momento de dominio del capital y de una otra antropología del hombre del siglo XXI, *oeconomicus*, signado por el individualismo etnocentrista, marxista y ávido de consumo.

Como señala J. Sánchez, en su artículo “Estas iniciativas no plantean por sí mismas un nuevo orden económico, imposible de lograrlo en el sistema mundo actual con hegemonía del capital global pero; si suponen una transición forjada desde lo que se podría avanzar, en el espacio nacional, disputando la hegemonía de los intereses del capital, hacia los intereses del ser humano y la vida misma”.

En otras palabras, parece que aún faltan tiempos políticos y capacidades, para que las sociedades, las entidades que conforman, según la LOEPS, la economía popular y solidaria conformen un movimiento colectivo, una acción colectiva de sociedad diferente, distinto a versiones más bien organicistas, que una a actores y tendencias en una perspectiva de largo plazo.

En el camino, sembrado de semillas, como indica el Superintendente de la SEPS, en la presentación, se hace necesario fortalecer lo actualmente existente. Este es el título de las V Jornadas: Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento.

Habrán varias maneras y comportamientos para asumir este fortalecimiento. Uno de estos, fundamental para la sostenibilidad y credibilidad, como alternativa válida de sociedad, es la tarea de supervisión, que por mandato de la LOEPS, pero sobre todo, como un acto consciente de que este mecanismo es básico para la transparencia y eficaz gestión de las organizaciones.

Esta supervisión, como señala H. Jácome, es en sí un valor agregado, proveniente tanto de la acción del ente regulador, la SEPS, como de los socios, a la vez propietarios y beneficiarios de sus organizaciones, en un acto recíproco entre socios, y, en tanto da cuenta de la gestión, adecuada o no, de las organizaciones, potencia su accionar, la convierte en una entidad creíble, que maneja transparente y democráticamente, la propiedad común de los socios. En tal sentido, y también desde la teoría económica, agrega valor intangible, y esto es lo particularmente importante para esa otra economía para nada fundada en el precio-valor, característico del capital.

El artículo de H. Jácome, nos muestran con suficiente y valiosa evidencia, inédita en el país, según indica, como esta economía popular y solidaria, heterogénea, y en simbiosis, para utilizar la caracterización de J. Oleas, va logrando significativos



avances en cuanto a irse convirtiendo, en esa contradicción, más que contrapunto, a la hegemonía capitalista del país, como mencionamos citando el trabajo aquí publicado de J. Sánchez. Estos avances, señala, ratifican, van en la línea, de la constitución de esas relaciones horizontales, de igualdad, de don, “basadas en la solidaridad, reciprocidad y cooperación, como valores supremos, para solucionar las necesidades y aspiraciones de las sociedades”. Lo que a su vez “conlleva la acción de correspondencia mutua entre las personas, haciendo posible que en las relaciones sociales, culturales y económicas de los seres humanos, prime el sentimiento de compartir, de dar; siendo este hecho social sinónimo de reciprocitar el fruto del esfuerzo colectivo”.

Y esto se vuelve relacional, cuando expone, el conocido informe de OXFAM 2016, el hecho de que, “a escala planetaria (el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el 99% restante), lo que de paso, es económicamente insostenible, moralmente aberrante y éticamente perverso, en tanto se niega la libertad de la mayor parte de personas del mundo. Estos datos, siguiendo a H. Jácome, demuestran la falacia del postulado de la economía neoclásica “de que el libre mercado logra una asignación eficiente de bienes y servicios en la sociedad”.

Lo expuesto, supondría una concepción descriptivo-valorativa, más allá de una caracterización, también pertinente y necesaria, a ser insertada, en el concepto teórico explicativo, de la economía social, para el caso ecuatoriano, adjetivizada y definida como popular y solidaria.

Las “finanzas populares y solidarias”, agrega H. Jácome, mostraron en los últimos años, un superlativo crecimiento, “en términos absolutos del 630%, llegándose a sectores geográficos y de población, antes marginados por el sistema financiero nacional. De por sí, un gran logro.

Luego de describir la trayectoria, el camino andado por cerca de tres años, para lograr la promulgación por la Asamblea Nacional, de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, LOEPS, en el 2011, J. Sánchez, ratificando que ésta significó un substancial hecho en beneficio de esta economía, llama la atención sobre los límites y retos para su consolidación y crecimiento; así, dice:

“... las políticas de fortalecimiento de la EPS, no pueden ser políticas de pobreza, tienen que ser políticas de generación de oportunidades, de fortalecimiento de capacidades que permitan potenciar sus propias energías y recursos para que la intervención sea sostenible y efectiva”.

La información contenida en el artículo de H. Jácome da cuenta de los avances logrados, de éstos, como también reconoce, se infieren retos de acción y de futuro. Sobre estos retos y la acción pública, J. Sánchez puntualiza que:

“No solo se requieren de programas específicos o espacios para la EPS, se requiere pensar toda la política económica, social, educativa, desde la mirada de la economía social y desde la mira de los actores...”

Al inicio de esta presentación, se puso, como tarea pendiente, lo que entendemos señala Jeannette, la necesidad de establecer las relaciones de la economía social, con el mercado y el Estado, en tanto no es una economía aislada, marginal, a la sociedad mercantilizada, que como signo de los tiempos, domina la constitución misma de las sociedades y sus democracias.

Desde otra entrada pero; en igual línea de pensamiento, al señalar los retos, H. Jácome, manifiesta:

“Trasladar, (léase como acción conjunta con la ciudadanía, como una política de Estado), y articular la economía popular y solidaria a las dinámicas territoriales de producción, distribución, financiamiento y consumo de bienes y servicios; desarrollar estrategias de implementación de políticas públicas en los gobiernos autónomos descentralizados...”

Retomando las inquietudes iniciales, la contribución de J. Oleas, basada en datos históricos de las cooperativas y asociaciones, que se remontan a fines del siglo XIX, con particular atención, al auge de las cooperativas, entre 1964 a 1988, coincidiendo con los momentos de emisión de las Reformas Agrarias de 1964, 1973 y el Decreto 1001, en 1972, que propiciaron, incluso condicionaron, la conformación de cooperativas de adjudicatarios de las tierras, que se irán paulatinamente disolviendo, da cuenta del sinuoso proceso por el que atravesaron estas formas de organización social, puntualizando que:

“En el Ecuador, la lógica de inserción de la ESS, en la sociedad ha fluctuado entre lo intersticial y lo simbiótico. Es decir, entre la búsqueda de los resquicios dejados por el crecimiento económico dependiente... y la funcionalidad de esas organizaciones, por parte de la autoridad pública para fines específicos...”

Podríamos añadir, con una atenta lectura de las coyunturas políticas de cada momento, por ejemplo el trabajo de Gonzalo Abad, para la década de los sesenta del pasado siglo, que estas funcionalidades, a más de las instrumentales en aplicación de determinada política, la utilización de estas organizaciones, en situaciones de políticas partidarias o de grupo, como es el caso de los gremios-cooperativas de transporte, generando su partidización, divisiones internas, desnaturalización de sus fines, y sobre todo, clientelismo político.



Coincidiendo con el incremento de cooperativas, al calor de las Reformas Agrarias, incompletas y frustradas, hay que anotar que éstas se crearon en desmedro, al menos para la Costa ecuatoriana, de los sindicatos agrícolas, promotores y tenaces demandantes de la distribución de las tierras.

El añadido antes mencionado, concuerda con otra documentada afirmación del artículo J. Oleas, expresa:

“... estos flujos y reflujos sugieren que el apoyo y el reconocimiento a la ESS, han sido motivo de opacas disputas políticas, entre sus promotores y detractores, su estudio y análisis, constituye una asignatura pendiente de la historia social y económica ecuatoriana”.

Desde la disciplina de la economía institucional, hacia dar cuenta, inferimos, de los orígenes de la denominación, en el artículo 283 de la Constitución, como Economía Popular y Solidaria (EPS), recorriendo la historicidad de las EPS, afirma que:

“... Estas conductas (desde la democracia económica), sociales constituyen el núcleo de la institución social denominada economía popular y solidaria...”

Las tesis de intersticialidad y simbiosis, nodales en el planteamiento de Julio, son hipótesis muy válidas para investigar e ir construyendo algo más que la noción de EPS, desde las prácticas ecuatorianas, por ende una valiosa contribución a entender esas heterogeneidades en sus formas y comportamientos, útiles para descifrar sus distancias o cercanías con el mundo del capital, y sus procesos, en plural, hacia convertirse en auténticas alternativas.

Afirmando que: “las conquistas expresadas, en los artículos 283, 309 y 311 de la Constitución 2008, consolidaron una institucionalidad única en América Latina”, aunque “no es irreversible, como lo demuestra la historia”.

Volviendo a las preguntas ejes, interroga, y esto es también asignatura a resolver, una tarea pendiente, sobre las que hemos insistido:

“¿Cuán diferentes son en realidad esos actos (los solidarios N.E), de los actos mercantiles y comerciales. La dilucidación de esta pregunta determinará el verdadero alcance y cambio social de la ESS?”.

Dando cierta continuidad a las cuestiones planteadas por Julio Oleas, aunque desde otra perspectiva, desde el enfoque territorial, argumentando desde el pensamiento de estudiosos, principalmente europeos, donde inicialmente surgiera la literatura sobre economía social, D. Martínez, apuntala la necesidad de estudios y análisis, que provean miradas sobre este hecho social.

“A pesar de la importancia de esta forma de organización económica, existen pocos análisis y estudios elaborados que muestran una mirada crítica sobre las líneas que se han adoptado, tanto para la formulación de políticas públicas, como la implementación de programas”.

Y esto porque a su juicio, sin mayor valor de inventario, asemejándose más bien a esos intersticios, señalados por J. Oleas, se insiste en consolidar cadenas de valor (negocios inclusivos), compras públicas, que significan el monocultivo de la tierra y una mayor dependencia de compradores y vendedores de insumos, lo que redundarán en la pérdida de autonomía de los campesinos y la erosión de los suelos.

A más de esa “mirada crítica” concuerda en la pertinencia de ...”mostrar la complejidad existente para comprender esta forma de organización económica. Hacia ello, propone la incorporación de dos variedades de análisis: la innovación social, entendida como las diversas formas organizativas y de funcionamiento, acordes con cada situación; y el territorio, en tanto espacio en el que coinciden interrelaciones naturales, se producen acuerdos y transferencias, lo cual es distinto a los lugares determinados como espacios de administración pública.

Entre los estudiosos europeos, se parte, nos dice, de una frase concreta: la economía social es una agrupación de personas, antes que de capitales. Según estos pensadores, se produce un relacionamiento de tres tipos de organización, ubicando a la solidaria en la intermedia, en tanto la solidaridad es “una híbrida de recursos de origen mercantil, estatal y recíprocos, provenientes de la esfera familiar”.

Dedicado a la economía como tal, al sistema económico (art. 283 Constitución 2008), y a su manifestación, como alternativa frente al capitalismo, tanto este artículo, como la LOEPS y demás normas y acápites de otras leyes (ver al respecto el artículo de Carlos Naranjo), abstraen el espacio en el que esta nueva economía irá emergiendo y constituyendo, desde la sociedad, como esa alternativa buscada. Diego, con base en experiencias y estudios a nivel internacional, que es a escala meso (el territorio), el espacio privilegiado para “crear una alianza posible entre la economía social y solidaria, la economía colectiva (empresas de usuarios...), y la economía de proximidad”, lo que estaría en la base de la construcción de alternativas. El asunto territorial, hay que reconocer, no ha formado parte de las preocupaciones políticas, institucionales, ni académicas.

Una otra mirada, desde un meticuloso y arduo trabajo estadístico, basado en datos existentes en la SEPS, D. Torresano, D. Romero, R. Mejía y D. Viñán, miembros de la Dirección de Estadística, de la Intendencia de Información Técnica, Investigación y Capacitación de la SEPS, ofrecen una visión que corrobora, por una parte, los importantes avances, del sector financiero de la EPS, básicamente de las cooperativas de ahorro y crédito, y por otra, proporcionan cifras para incrementar,



con suficiente base empírica, las hipótesis de trabajo sobre no solo la realidad de estas entidades populares de financiamiento, asunto del cual se refiere H. Jácome en su artículo, sino sobre todo su situación intersticial, cuando el concepto de J. Oleas en este libro, entre la banca privada o pública y el mercado, de capitales, lo que a su vez permitirá una mayor reflexión analítica de su participación en la otra economía.

Los datos utilizados corresponden a los segmentos 1, 2 y 3 de las COAC, que son las de mayor volumen de activos y número de socios, aunque no son el mayor número de entidades. El análisis muestra, entonces situaciones y comportamientos de esos sectores con mayor capacidad. Queda pendiente, y es de alto valor para un mejor entendimiento interrelacional y territorial, sobre todo lo referente a la economía de cercanía, conocer datos y un pormenorizado estudio de éstos, lo relativo a los sectores 4 y 5, de menores activos y socios pero; presumiblemente, los más cercanos a la definición de economía solidaria.

Este valioso trabajo contiene una sección dedicada a la caracterización socio-demográfica de los sujetos de crédito de la SFPS, que incluye variables como: nivel de pobreza, crédito por género, riesgo por género, nivel de instrucción, tipo y propiedad de la vivienda, cargas familiares, actividad económica, y otras informaciones referidas a uso del crédito, tiempos de membresías. El lector cuenta con bases de datos para asumir investigaciones, tanto de la actividad y comportamiento de estas entidades financieras, tomadas como tales, como de su participación en la EPS. También es importante el análisis por clusters de los sujetos de crédito, significativo de una mayor aproximación a los comportamientos de las COAC y de los socios-usuarios. Hay además, un posible debate metodológico, cuya definición y uso consta en el artículo, sobre los clusters, su construcción y contribución a dilucidar el problema planteado.

De la lectura surgirán varios temas a posibles investigaciones futuras, hacia esclarecer la función y participación de los tres segmentos con los que se ha trabajado, recordando que son aquellos con mayores activos, montos de crédito y ahorro. Conviene trasladar un párrafo, sobre esta cuestión de los autores:

“Para concluir se puede evidenciar que el socio o sujeto de crédito del sector Financiero Popular y Solidario de los tres conglomerados, posee características que los definen como individuos que solicitan créditos para Consumo y Microcrédito, que poseen características distintas como el ingreso, saldos y cuotas promedios de acuerdo a su nivel de escolaridad, vivienda y sus niveles socio económicos”.

Un insigne y permanente colaborador de esta serie, que gusta llamarse como “relator”, es Carlos Naranjo, jurista, abogado, de reconocida experiencia en el sector cooperativista y la EPS. Preocupado por la abstracción y escaso uso que las organi-

zaciones hacen de leyes y normas de utilidad para el quehacer de éstas, en tanto recursos legales que garantizan “la licitud de sus actividades”. A más de lo prescrito en la Constitución 2008, la LOEPS, el Código Orgánico Monetario, existen articulados favorables a la EPS en varios articulados de leyes secundarias, que se desprenden tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como en el Plan del Buen Vivir, que en sus momentos emitiera la SENPLADES, referidos a producción agrícola, minera, pesca, fomento y promoción, que incluye el Código Orgánico de Organización Territorial, Servicios, en especial el transporte, telecomunicaciones, energía, Vivienda, compras públicas, en específico lo dispuesto en la respectiva Ley, en cuanto a que el SERCOP establezca criterios de preferencia a favor de este sector. La LORIT, sobre tributación, que exonera para fines de impuesto a la renta, a las organizaciones de la EPS.

Este conjunto de normas datan, nos dice, de los últimos ocho años, la amplia enunciación de éstas, a lo largo del artículo, concluye “... estamos hablando no solo de una nueva forma de hacer economía, sino también una nueva forma de ver el derecho... como un acto solidario”.

“Quedan rezagos de añejos criterios”, que limitan el reconocimiento de actividades como las turísticas. Queda también por estudiar la institucionalidad que operativiza este novedoso marco jurídico, la integración de estos organismos, en acción común, como señala H. Jácome pero; sobre todo, desde la sociología jurídica, establecer cuánto en realidad se aplicaron, en qué condiciones y requisitos y cuánta formación especializada tienen los encargados de aplicarlos. Vuelve esa necesidad de analizar la relación EPS, sociedad-Estado.

Una de las reconocidas experiencias, por su significancia y significación, es la de la Casa Campesina de Cayambe, para el tema de J. Herrán, en su texto, la relación entre el microcrédito, gestado por la Casa, con el desarrollo de capacidades locales, algo más focalizado que desarrollo local, una perspectiva para el sector rural, en debate y discusión.

La experiencia, el uso del crédito como impulsor de transformaciones tecnológicas y fortalecimiento organizativo, resultó en un importante incremento (hasta 100% en 10 años), de los ingresos de pequeños productores, mayoritariamente indígenas del Cantón Cayambe y parcialmente de Pedro Moncayo. Desde las versiones clásicas promovidas por las multilaterales, esto es de por sí, un éxito loable. Más aún si el sujeto de la acción son comunidades indígenas, más no individuos, cuyo proceso de toma de decisiones es complejo pero eficaz. Supone el desarrollo de particulares pedagogías y métodos.

Lo importante es esa relación entre un “instrumento”: el crédito, con reforzamiento de lo comunal, que a su vez permitiera un otro juego de poder en la zona.



El balance social, una herramienta útil para dar cuenta de la gestión de las cooperativas, ha suscitado algunos artículos de esta serie, como el de J.R. Páez, en el número 1. La SEPS ha otorgado especial atención a su aplicación en los organismos de supervisión. Por ello, el artículo de Verónica Lilián, que inicia con la pregunta: ¿Para qué el balance social?, constituye una contribución al conocimiento de esta herramienta, y es también, pedagógicamente, un aprendizaje del modelo implementado en COAC del país, con base en lo desarrollado por el Instituto de Estudios Cooperativos, de la U. de La Plata-Argentina.

Una de las preocupaciones del sistema financiero, sobre todo a partir de la crisis mundial del 2008, ha sido una adecuada educación financiera para permitir una decisión racional, sobre cuánto y en qué momento endeudarse. Esta preocupación se traslada también a las COAC, que amplían este requerimiento, tomando como base los postulados y principios cooperativistas, lo que no solo redundará en una mejor decisión de los socios-usuarios, sino que además tendría efectos positivos en la gestión misma de las COAC, siendo la implementación de programas de formación una responsabilidad y tarea urgente de estas organizaciones. Una pertinente afirmación en pro del fortalecimiento institucional de las entidades del sistema económico, popular y solidario. A esto se refiere la contribución de J.P. Guerra.

A medida que las tecnologías avanzan, las TIC, las capacidades de su uso para crear nuevos productos, ampliar y mejorar los servicios financieros, bajando en algo los costos de transacción. Se incrementan en algunos segmentos poblacionales se vuelven de uso común. Su función como sistemas de pago y su posible aplicabilidad al sistema financiero popular y solidario (COAC), en el país, son consideradas en el artículo de J. Moncayo y F. Valencia.

Otro aporte, en esta misma línea, proviene del artículo: “Dinero electrónico y el papel de nuevos prestadores de servicios de pago” de R. Morales Resentiz, investigador mexicano que centra su reflexión sobre el uso de medios electrónicos para servicios de pagos, principalmente, distinguiendo las distintas formas, tales como tarjetas, pagos por internet, móviles y como una innovación interesante los pagos electrónicos a minoristas a futuro, especial atención del artículo se relaciona con el dinero electrónico que “en términos generales (son), una combinación de innovaciones en servicios de pago a minoristas”; se trata de un instrumento que permite almacenar dinero sin que esté de por medio una cuenta bancaria. Hay algunos modelos existentes que da cuenta. Su lectura proveerá a los interesados y público en general de valiosa información sobre este instrumento financiero, que es fundamental eso: un instrumento de pago y no un elemento de la política económica.

Aceptando que toda síntesis contempla márgenes de arbitrariedad, sobre todo en una cuestión y acto tan heterogéneo, como se establece en el libro, puede ser



adecuado segmentar los trabajos en tres entradas. La una más bien dirigida a aproximaciones conceptuales y teóricas de lo que significa y se asume como EPS; la otra que expresa experiencias, más bien prácticas, revelativas, desde datos existentes a los diferentes comportamientos de las COAC y de sus socios-usuarios, incluyendo en esta parte esa particular experiencia del uso del microcrédito como palanca de apoyo a un desarrollo local más amplio. La tercera tendría que ver con lecciones por aprender, si aún no se conocen tanto en el manejo del balance social como en el uso del dinero electrónico y el aprovechamiento de los TICS.

Lo expuesto en los artículos induce a reflexiones e investigaciones, que se espera, se realice en la continuación de ese camino por andar hacia la buscada nueva economía. Requerimos conocer o se requiere conocer y aprehender más y mejor de esa otra economía, en esencia humana de personas más no de capitales, que para unos se va consolidando, para otros, es cuestionada por las definiciones macropolíticas y, para otros aún está en ciernes.

Francisco Rhon
Asesor

Avances y desafíos de la economía popular y solidaria en el Ecuador

La experiencia de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Hugo Jácome Estrella*

“Desencanto”

“Todos los días desaparecen especies animales y vegetales, idiomas, oficios. Los ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres. Cada día hay una minoría que sabe más y una mayoría que sabe menos. La ignorancia se expande de forma aterradoramente. Tenemos un gravísimo problema en la redistribución de la riqueza. La explotación ha llegado a extremos diabólicos. Las multinacionales dominan el mundo. No sé si son las sombras o las imágenes las que nos ocultan la realidad. Podemos discutir sobre el tema infinitamente, lo cierto es que hemos perdido capacidad crítica para analizar lo que pasa en el mundo. De allí que parezca que estamos encerrados en la caverna de Platón. Abandonamos nuestra responsabilidad de pensar, de actuar. Nos convertimos en seres inertes sin la capacidad de indignación, de inconformismo y de protesta que nos caracterizó durante muchos años. Estamos llegando al fin de una civilización y no me gusta la que se anuncia. El neoliberalismo, en mi opinión es un nuevo totalitarismo disfrazado de democracia, de la que no se mantienen nada más que las apariencias. El centro comercial es el símbolo de ese nuevo mundo. Pero hay otro pequeño mundo que desaparece, el de las pequeñas industrias y de la artesanía. Está claro que todo tiene que morir, pero hay gente que, mientras vive, tiende a construir su propia felicidad, y éstos son eliminados. Pierden la batalla por la supervivencia, no soportan vivir según las reglas del sistema. Se van como bendecidos, pero con la dignidad intacta, simplemente diciendo que se retiran porque no quieren este mundo.” José Saramago (2011: 117-118).

El por qué de la otra economía

Es crucial avanzar en la construcción de *otra economía* que cambie las reglas del sistema económico global vigente. En el Ecuador, con el proceso constituyente de Montecristi de 2008, se puso en evidencia la existencia de un importante sector económico, conformado por seres humanos que, con otras formas y valores de producción y reproducción de las bases materiales, relaciones sociales y culturales

* Superintendente de Economía Popular y Solidaria.



para la vida; diferentes a las que el pensamiento hegemónico [el capitalismo], ha producido, y exacerbado por el neoliberalismo, se resiste a ser pulverizado por las lógicas del liberalismo económico, y construye su propia felicidad, otra economía, otro mundo. Esta es la economía popular y solidaria.

El capitalismo, la economía de mercado, ve a la economía como divorciada de las dinámicas culturales y sociales de los pueblos; se focaliza en la maximización de las ganancias (rentas), y su acumulación está concentrada en pocas manos. En esta lógica la eficiencia económica se superpone al capital (ganancias), sobre las propias necesidades de las personas y la conservación del ambiente, y completa libertad de la economía y de los mercados (*laissez faire*¹), en el que las fuerzas de la oferta y demanda, siempre y cuando exista negocio de por medio, atenderán de manera eficiente, según el término neoliberal, las necesidades de la sociedad. La economía popular y solidaria es contraria a las lógicas del capitalismo, reconoce a la economía como proceso de construcción social en el que la organización de la producción, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios se orienta a la solución de las necesidades y deseos legítimos de los pueblos, de las comunidades, de las personas, como lo señalaba el célebre científico social y filósofo húngaro, Karl Polanyi (2007), y no simplemente para la acumulación de rentas.

Lo popular y solidario caracteriza a esta economía, fundamentada en otra estructura de principios y valores sociales, diferentes a los promovidos por la corriente capitalista y neoliberal. Calificar a la economía de popular permite rescatar desde su raíz latina, *popularis*, el concepto que atribuye todo *aquello que pertenece o que es relativo al pueblo*, a los seres humanos. Es decir, la economía no puede ser entendida sino desde la construcción social de valores, principios, prácticas e instituciones, que se configuran para la producción y reproducción de la vida. Por otro lado, la noción de economía solidaria, a su vez, conlleva a que esa construcción social del sistema económico, en lo referente a la producción, distribución, comercialización, consumo, se fundamente en relaciones horizontales (de igual a igual), basadas en la solidaridad, reciprocidad y cooperación, como valores supremos, para solucionar las necesidades y aspiraciones de las sociedades.

De ahí que, la noción de solidaridad se fundamenta en relaciones de igualdad, a diferencia de relaciones verticales² de arriba hacia abajo, como es el caso del

1 Expresión francesa del siglo XVIII, que hace referencia a la poca o nula intervención del Estado en la economía, y promueve el libre accionar de las fuerzas económicas en el mercado laboral, industrial, de bienes y servicios, entre otros. Para Adam Smith, la existencia de una *mano invisible* en la economía (en los mercados) permitiría una asignación eficiente de bienes y servicios a la sociedad.

2 La solidaridad vista de manera vertical, de arriba hacia abajo, tiene que ver con estos conceptos: *Asistencialismo*: se



asistencialismo, la filantropía y la beneficencia, que dependen de la voluntad o predisposición de aquel que le sobra para regalar, sin que ello signifique compartir con el otro lo que mutuamente necesitamos (cooperar en visiones compartidas), en tanto nos reconocemos como iguales, instaurando una economía basada en los valores supremos de la humanidad.

En realidad, la solidaridad entendida como un acto de dar (don), hace hincapié en compartir visiones y formas de vida conjuntas, como un todo de todo y no como un acto individual egocéntrico. Por lo tanto, la solidaridad hace referencia a un comportamiento *in-solidum* (por su raíz etimológica del latín), es decir, a una relación maciza, firme, fuerte, sólida entre las personas (sociedad) que enlazan sus destinos en proyectos y visiones conjuntas, implicando un compromiso colectivo de ayuda mutua, justicia e igualdad [léase, equidad].

La solidaridad “tiene que ver con la naturaleza misma de la especie humana porque en ella se refleja la concepción de vida social, de hermandad y el sentido de comunidad. La solidaridad no es un accionar reservado a los virtuosos, es una tarea para todos los seres humanos en cualquiera sea la sociedad que habiten”³. Incorpora, como otro valor, a la reciprocidad, que conlleva la acción de correspondencia mutua entre las personas, haciendo posible que en las relaciones sociales, culturales y económicas de los seres humanos, prime el sentimiento de compartir, de dar; siendo este hecho social sinónimo de reciprocitar el fruto del esfuerzo colectivo.

Esto lleva a cimentar el valor de la cooperación en sociedad, una relación no resuelta por las matemáticas, resultante de la sinergia, donde la suma de la acción colectiva es mayor que la suma de esfuerzos individuales y aislados; bajo la cooperación no se compite ni se busca destruir o someter al otro, más bien se trabaja en colaboración, en fraternidad, se suman esfuerzos para lograr objetivos comunes, las

denomina asistencialismo a una manera de brindar asistencia: ayuda, colaboración o apoyo. El concepto suele emplearse, de modo general, respecto a la obligación que tienen los gobiernos de asistir a sus ciudadanos para satisfacer las necesidades básicas cuando las personas no pueden hacerlo por sus propios medios.

Filantropía: Es un vocablo de origen griego que significa “amor al género humano”. Se trata de un concepto utilizado de manera positiva para hacer referencia a la ayuda que se ofrece al prójimo sin requerir una respuesta o algo a cambio.

Caridad: Es un término que sirve para definir una virtud teologal perteneciente a la religión cristiana, que consiste en amar a Dios sobre todas las cosas y al prójimo como a uno mismo. Se trata de un amor desinteresado que surge por el mero deseo de darse a los demás sin pretender nada a cambio.

Beneficencia: Es la virtud de hacer bien a los demás. Se utiliza para nombrar al conjunto de las instituciones y servicios de ayuda a los necesitados.

Generosidad: Se refiere a la inclinación a dar y compartir por sobre el propio interés o la utilidad. Se trata de una virtud y un valor positivo que puede asociarse al altruismo, la caridad y la filantropía.

Ver en: <http://definicion.de>

3 Ver en: <http://definicion.de/solidaridad>



personas no buscan ganar de forma individual sino por el contrario, se busca obtener beneficios conjuntos.

La corriente de la economía popular y solidaria, sustentada en los valores supremos antes mencionados, se contrapone a la lógica económica del capitalismo y de su mutación más voraz conocida como neoliberalismo, en tanto la ganancia como su única razón de ser, según lo estableciera el sociólogo Max Weber, trastoca los valores y principios sociales a tal punto que, las formas de reproducción del comportamiento social, de la cultura y de las prácticas económicas, son sometidas a las lógicas del mercado, del bienestar individual, más no del conjunto de la sociedad. Pablo Guerra (2006) señala que la economía solidaria “reúne a las diversas experiencias de hacer economía en todas sus etapas (producción, distribución, consumo y ahorro) que se caracterizan por vertebrarse en torno a la solidaridad como valor supremo”.

El capitalismo conduce a que las sociedades, las personas, giren alrededor del mercado, como si su fuerza de gravedad, su atracción centrípeta, fuesen más grandes que las de los seres humanos, de la propia sociedad, su creadora. La economía popular y solidaria conlleva la recuperación, el rescate, la acumulación de la fuerza gravitacional de las sociedades, para desplazar del centro del sistema económico al mercado, y colocar allí al ser humano, y que sea el mercado el que deba girar en función de las necesidades y deseos legítimos de la sociedad. El mercantilismo capitalista se concentra en producir y comercializar únicamente aquello que tiene relación con el lucro, la acumulación de riqueza; todo es sujeto de mercado, de negocio. Lo que se manifiesta como demanda es así en, tanto en cuanto, genera lucro, y no necesariamente hacia suplir el conjunto de las necesidades sociales, reproduciendo constantemente situaciones de empobrecimiento y de exclusión económica y social. Karl Polanyi señalaba hace varias décadas que “el mercado es un buen sirviente, pero un pésimo amo”.

Por el contrario, la economía popular y solidaria, esta otra forma de producir y distribuir riqueza, no tiene amo ni sirviente. Luis Razeto (1999) señala la necesidad de “introducir la solidaridad en la economía, de incorporar la solidaridad en la teoría y en la práctica de la economía (...), que la solidaridad se introduzca en la economía misma, y que opere y actúe en las diversas fases del ciclo económico, o sea, en la producción, circulación, consumo y acumulación. Ello implica producir con solidaridad, distribuir con solidaridad, consumir con solidaridad, acumular y desarrollar con solidaridad.”.

Por lo tanto, el reconocimiento de la economía del *oikos*, es decir de la casa, de las unidades socioeconómicas, de las comunidades, en las cuales no solo se satisfacen las necesidades materiales, sino también principios y valores éticos, deberes,



obligaciones y responsabilidades que rigen las relaciones sociales, permite visibilizar que muchas de las interrelaciones económicas de las sociedades no pasan por el mercado. El supuesto de la economía neoclásica de que el libre mercado logra una asignación eficiente de bienes y servicios en la sociedad, está empíricamente contrastado como una falacia: los mercados son imperfectos, muestra de ello son las marcadas desigualdades económicas y sociales existentes a escala planetaria (el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el 99% restante de las personas del planeta⁴); de ahí que, la praxis de la reciprocidad, a través de la distribución y redistribución de la riqueza, para evitar la acumulación individual; las dinámicas de intercambio de bienes y servicios, mediante parámetros claros de comercio justo, donde existe un reconocimiento del otro; las relaciones de propiedad de los factores de producción, donde la propiedad colectiva, sean bienes comunes, como bienes públicos, superan al concepto de propiedad privada, abonan a otra forma de vivir la economía, una economía incluyente, equitativa, y, por ello, una economía popular y solidaria.

En los últimos veinte años se ha creado en América Latina una importante corriente de académicos y redes de organizaciones que han generado una gran cantidad de estudios e investigaciones sobre la economía social, también denominada como economía solidaria, economía popular y solidaria, entre otras denominaciones. Esto ha permitido ir caracterizando y conceptualizando esta economía, que se postula como una propuesta de transición hacia otro sistema social y económico, que día a día irá ganando mayor presencia frente a la economía capitalista, a la acumulación del capital. José Luis Coraggio (2011) señala que la economía social y solidaria “es un proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas estratégicas de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva –actual o potencial- de construir un sistema económico alternativo.”.

4 El informe de OXFAM Internacional (2016) señala:

“• En 2015, solo 62 personas poseían la misma riqueza que 3.600 millones (la mitad más pobre de la humanidad). No hace mucho, en 2010, eran 388 personas.

• La riqueza en manos de las 62 personas más ricas del mundo se ha incrementado en un 45% en apenas cinco años, algo más de medio billón de dólares (542.000 millones) desde 2010, hasta alcanzar 1,76 billones de dólares.

• Mientras tanto, la riqueza en manos de la mitad más pobre de la población se redujo en más de un billón de dólares en el mismo periodo, un desplome del 38%.

• Desde el inicio del presente siglo, la mitad más pobre de la población mundial solo ha recibido el 1% del incremento total de la riqueza mundial, mientras que el 50% de esa ‘nueva riqueza’ ha ido a parar a los bolsillos del 1% más rico.

• Los ingresos medios anuales del 10% más pobre de la población mundial, en quienes se concentran pobreza, hambre y exclusión, han aumentado menos de tres dólares al año en casi un cuarto de siglo. Sus ingresos diarios han aumentado menos de un centavo al año.”.



Avances de la economía popular y solidaria en el Ecuador

En el caso de Ecuador, durante los últimos nueve años (2008-2016) se han producido cambios y transformaciones importantes en pro de la ampliación y profundización de la EPS (economía popular y solidaria): avances en su legislación y marco normativo; en la institucionalidad, tanto pública como del propio sector; en el control y supervisión; en el fortalecimiento y financiamiento de organizaciones, así como en la propia dinámica económica del sector, que ubican al país como el de mayores logros en este campo en América Latina.

Un eje vertebrador de estas transformaciones fue la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), que a partir de mayo de 2012, edificó un sistema integral y eficiente de supervisión, regulación y control, con una visión que ha ido más allá de su natural gestión, sin escatimar esfuerzos para aportar mecanismos para el desarrollo del sector. Las acciones efectivas y adecuadas en este ámbito se convirtieron en una suerte de motor para las organizaciones que, día a día, ha permitido a éstas, ir cumpliendo el ordenamiento jurídico, mejorar su gobernabilidad, su compromiso con la comunidad, organizar de manera más eficiente sus procesos de control interno, sus estándares financieros, su gestión administrativa y transparencia.

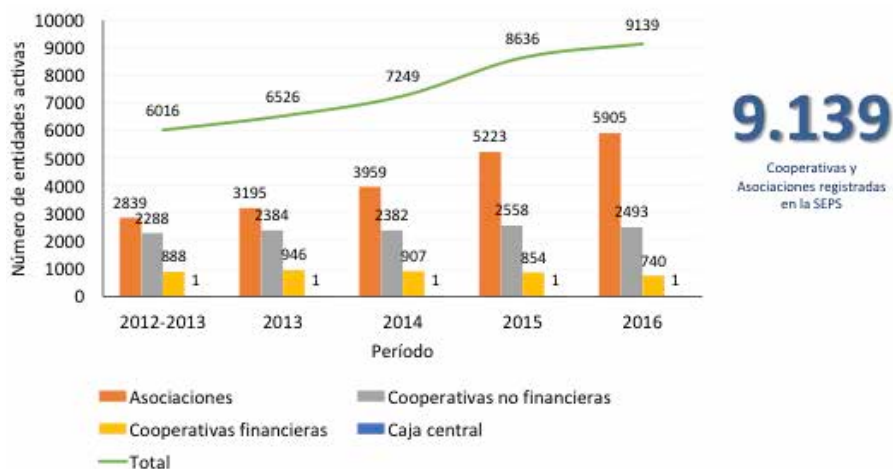
Por otro lado, la tarea de supervisión a la economía popular y solidaria trajo consigo un valor agregado fundamental para el sector: su mayor visibilidad. Gracias a la creación de fuentes de información y bases de datos del sector, es ahora posible conocer de manera clara la realidad de las cooperativas, de asociaciones y organizaciones del sector, las mismas que han arrojado datos inéditos y consolidados sobre socios, crédito, ingresos, depósitos, actividades económicas, servicios, alcance, profundización, etc. Un catastro que da cuenta de la amplitud e importancia nacional de este sector. Gracias a ello se puede valorar y dimensionar lo significativo de este proceso, y se pueden sustentar empíricamente los avances de la EPS en la construcción de esa *otra economía*, esa economía que implica mayor inclusión económica y financiera, y cuyas estructuras organizativas (redes, cooperativas, asociaciones, organizaciones comunitarias) configuran procesos económicos de distribución y redistribución de la riqueza más justos y equitativos y en un marco de mayor estabilidad, propiciados por el aporte de las decisiones y políticas de fomento, regulación y control mencionadas.

La economía popular y solidaria en el país evidencia su rol de inclusión económica y social, así como su carácter distributivo y redistributivo. En los últimos seis años, el número de organizaciones, tanto del sector financiero como del sector no financiero, registradas en la SEPS pasó de 6.016 a 9.139, es decir un crecimiento del 52%, cubriendo todo el territorio nacional (ver gráficos 1, 2, 3), y que significó



la presencia de más de 214.000 socios o asociados en el sector no financiero y cerca de 5 millones en el sector financiero, que tomaron la opción de ser parte de este importante sector económico, de compartir sus valores y principios, y de ejercer, en el mismo, su derecho al trabajo y a mejorar sus condiciones de vida.

Grafico No. 1 Organizaciones activas economía popular y solidaria (2012-2016)



Fuente: Superintendencia de Bancos– Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Nota: Información actualizada según catastro del SFPS a 22 de agosto de 2016 y EPS a 1 de agosto de 2016. De las 741 entidades se distribuyen en: 739 cooperativas de ahorro y crédito, 1 caja central y 1 una corporación (CONAFIPS).

Cabe destacar que solo en el sector financiero popular y solidario (SFPS), concretamente las cooperativas de ahorro y crédito, sus cerca de 5 millones de socios tienen un patrimonio de 1.368 millones de dólares a diferencia de un banco privado cuyo patrimonio es propiedad de sus accionistas, que por lo general suelen ser muy pocas personas. Esto demuestra, no solo la capacidad de inclusión económica social de la economía popular y solidaria, sino también, la de distribución y redistribución de la riqueza.

Gráfico No. 2 Distribución geográfica EPS: Sector financiero

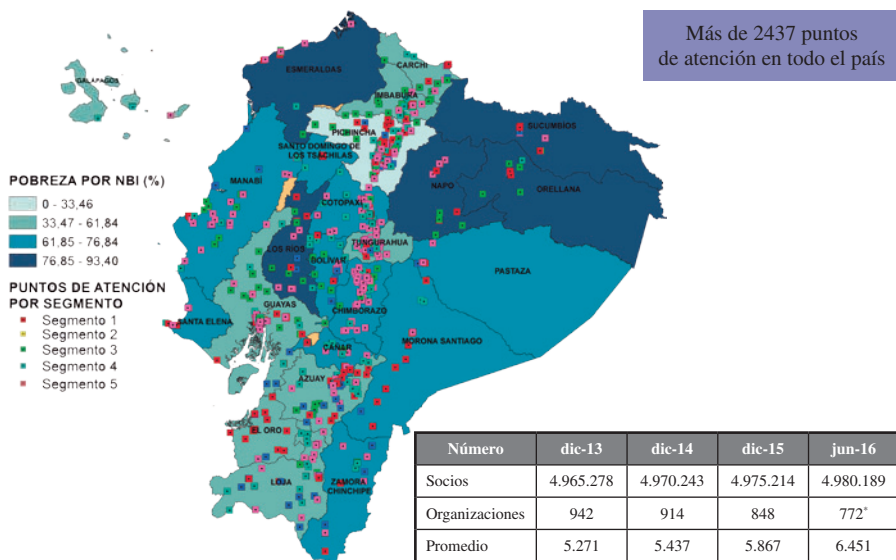
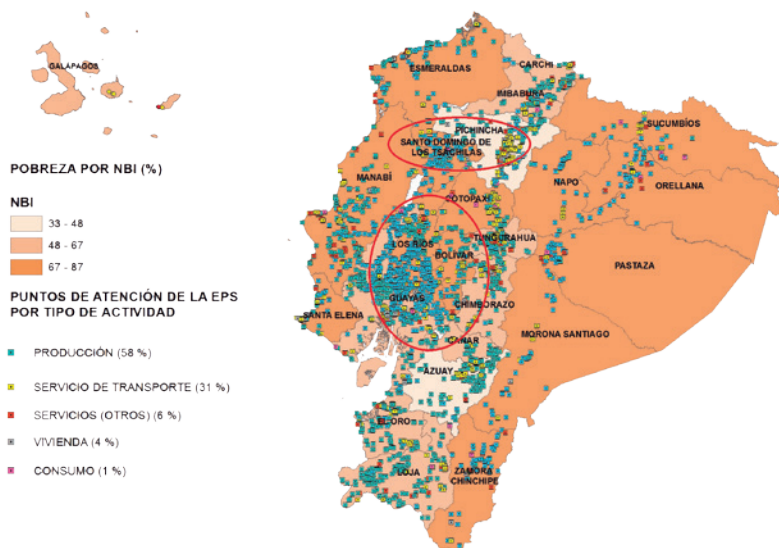


Gráfico No. 3 Distribución geográfica EPS: Sector no financiero



Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Nota: Información de número de socios corte a marzo de 2016.

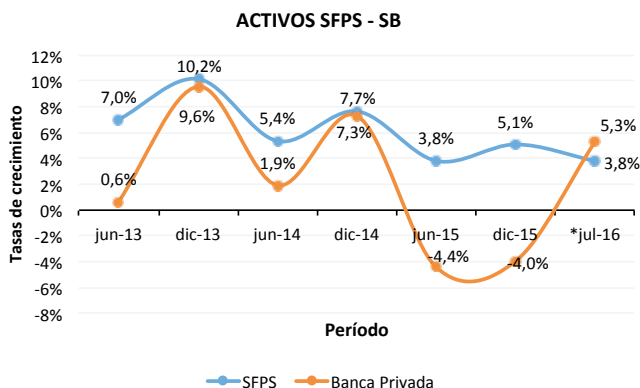
*La Información de número de organizaciones corresponde al mes julio 2016.



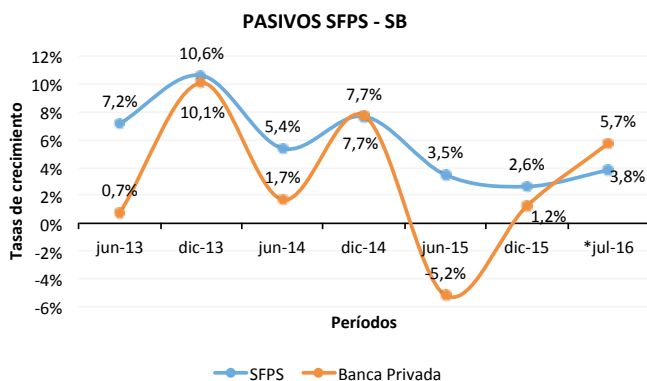
En la actualidad, el cooperativismo de ahorro y crédito cuenta con más de 8.742 millones de dólares en activos y, pese a los impactos externos negativos que ha sufrido la economía ecuatoriana, desde la crisis económica mundial del 2008; hasta la caída del precio del petróleo y la apreciación del dólar, de los últimos tres años, e impactos internos, como el Fenómeno de El Niño 2015 – 2016 y el terremoto en las provincias de la costa, en este 2016, ha evidenciado mayor capacidad de resiliencia, estabilidad y menor volatilidad que otros sectores económicos, como el público y el privado (ver gráfico 4).

Gráfico No. 4 Estabilidad: SFPS vs. banca privada

Evolución de activos, jun. 2013 – jul. 2016, crecimiento porcentual



Evolución de pasivos, jun. 2013 – jul. 2016, crecimiento porcentual



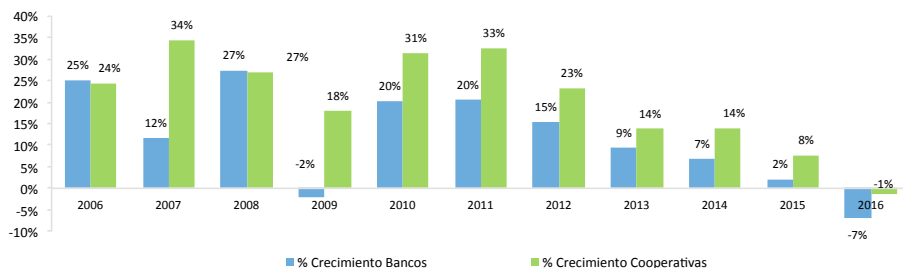
Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria Superintendencia de Bancos

Nota: Información proyectada de SFPS a julio 2016

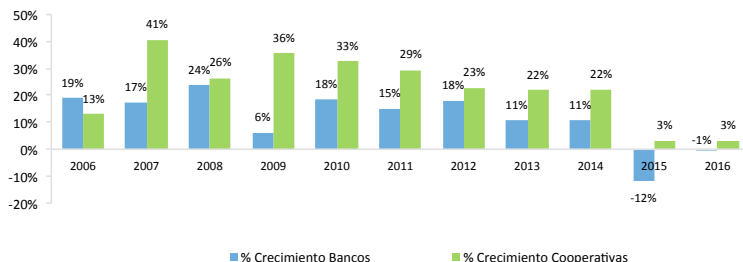
*Los datos a julio de 2016 de la Banca Privada fueron obtenidos de los boletines mensuales

En los últimos nueve años, tanto los depósitos como la colocación de créditos de las cooperativas de ahorro y crédito, han presentado tasas de crecimiento anual mayores a las de los bancos privados (ver gráfico 5), alcanzando en julio de este año 6.692 millones de dólares en depósitos de sus socios y canalizado créditos por más de 6.515 millones de dólares.

Gráfico No. 5
Variación anual colocaciones del SFPS y banca privada



Variación anual captaciones del SFPS y banca privada



Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria-Superintendencia de Bancos, julio 2016.

Nota: En 2016 se registra la variación entre mayo 2016 y mayo 2015.

Actualmente, el sistema de información sobre el sector, construido por la SEPS, puede dar cuenta de la transformación económica de la economía popular y solidaria en pro de un sistema económico socialmente inclusivo, con equidad y con propiedad colectiva. Más de 3.100 organizaciones, entre asociaciones y cooperativas, que operan en diversidad de sectores económicos: pesca, agricultura, mecánica, turismo, servicios de limpieza, alimentación, artesanías, entre otros, se constituyeron en los últimos cinco años e incorporaron a más de 100.000 nuevos socios y asociados al sector no financiero de la EPS. Por otro lado, las cooperativas de ahorro y crédito



son las mayores canalizadoras de microcréditos en el país con el 66% de participación frente al 34% de los bancos privados, siendo este tipo de financiamiento el que llega a los micro y pequeños emprendimientos. No solamente el sector financiero popular y solidario es el mayor canalizador de microcrédito, sino que su profundización económica permite que en zonas geográficas rurales, donde los niveles de ahorro son más bajos por las condiciones socioeconómicas, la proporción del volumen de crédito sea mayor que la del ahorro, permitiendo una mejor distribución del crédito de sectores superavitarios hacia deficitarios, contrarrestando las lógicas de restricción o racionamiento de crédito que impone la supuesta asignación eficiente del mercado en la corriente del capitalismo y neoliberalismo (ver cuadro 1).

Tabla No. 1 Participación SFPS y banca privada por tipo de crédito (julio 2016)

Tipo de crédito	Monto (billones USD)		Total sistema	Participación	
	SFPS	Bancos privados		%SFPS	%Bancos privados
Comercial	174	9.070	9.244	2%	98%
Consumo	3.258	6.413	9.671	34%	66%
Vivienda	366	1.947	2.313	16%	84%
Microcrédito	2.719	1.400	4.119	66%	34%
Total	6.516	18.831	25.347	26%	74%

Colocaciones/captaciones SFPS y banca privada (julio 2016)

Rango tasa de ruralidad	Captaciones (millones USD)		Colocaciones (millones USD)		Colocaciones/captaciones	
	SFPS	Bancos privados	SFPS	Bancos privados	SFPS	Bancos privados
Menor al 25%	602	8.770	827	6.979	137%	80%
Del 25% al 50%	4.379	15.286	3.372	10.961	77%	72%
Del 50% al 75%	1.316	952	1.473	708	112%	74%
Mayor al 75%	392	268	844	183	215%	68%

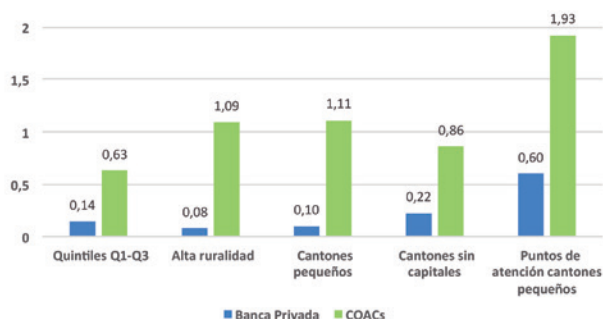
Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria-Superintendencia de Bancos.

Grandes sectores de la población de la geografía nacional fueron excluidos durante décadas por parte del sector financiero privado tradicional de servicios financieros. En respuesta, la propia dinámica social fue creando alternativas para equilibrar esa balanza que se inclinaba a favor del mercado como centro de la economía. Las finanzas populares y solidarias en el país pasaron en los últimos años, de 1.200 millones de dólares a inicios de 2008 a 8.742 millones de dólares en activos en este

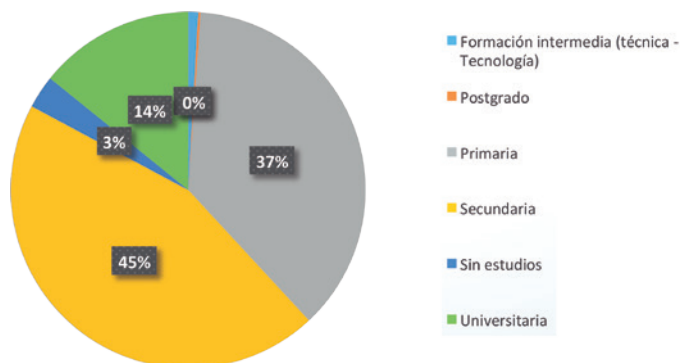
2016, un crecimiento inédito, en términos absolutos del 630%, pero; con una vocación de redistribución y de inclusión económica, confirmando los valores y principios de la economía popular y solidaria: solidaridad, reciprocidad y cooperación.

Las cooperativas de ahorro y crédito y la red de finanzas populares han tenido un mayor alcance y han llegado a sectores geográficos marginales, de población en condiciones socioeconómicas menos favorables, como son los cantones con alta población rural, donde se encuentran quintiles de la población con mayores niveles de pobreza (quintiles 1, 2 y 3), cantones con pocos habitantes o que no son capital de provincia. Además, el financiamiento ha llegado, por número de operaciones de crédito, en un 42% a las mujeres y en un 82% a personas cuyo nivel de formación educativa llega a primaria y secundaria, es decir, a grupos sociales que tradicionalmente fueron limitados de acceso a servicios financieros y, por lo tanto, fueron también limitadas sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida (ver gráfico 6).

Gráfico No. 6 Redistribución e inclusión económica
Condiciones menos favorables

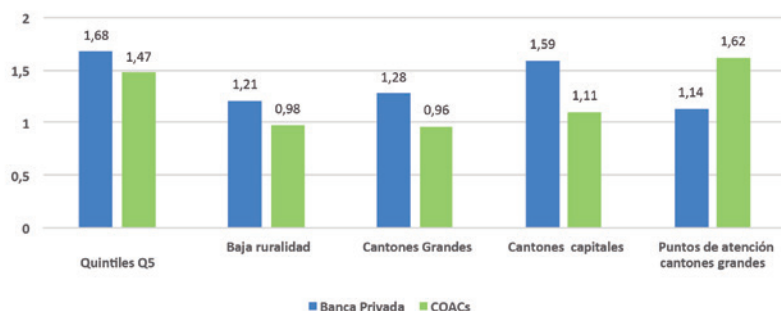


Número de créditos por nivel educativo

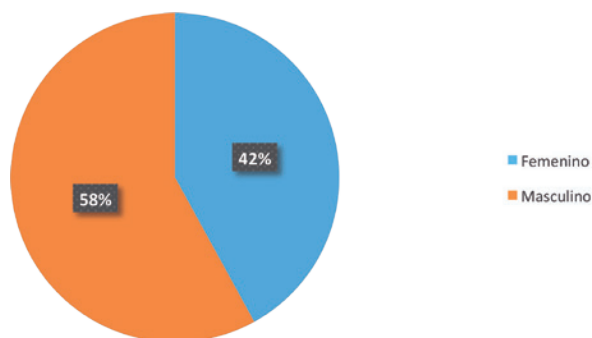




Condiciones favorables



Número de créditos por género



Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria-Superintendencia de Bancos.

Retos de la economía popular y solidaria

Si bien el sector en estos últimos años demuestra grandes avances, por iniciativa propia y también con el apoyo de la institucionalidad, siempre será fundamental seguir mejorando y fortaleciéndose. Por ello, como parte de la dinámica propia de desarrollo, es necesario plantearse retos para seguir cumpliendo sueños y utopías posibles.

¿Qué se puede hacer desde la institucionalidad estatal en este sentido? Lo primero, precisamente, es fortalecerse para tener una mayor y mejor coordinación, evitando eventuales superposiciones y vacíos en el planteamiento y la ejecución de la política pública referida a la economía popular y solidaria. En otras palabras, lograr sintonía en todas las acciones de la política pública: rectoría, control, fomento,



promoción y acompañamiento. Así mismo, es importante articular los esfuerzos del Estado para lograr cerrar ciclos, con una visión integral, para impulsar procesos de fomento, asistencia técnica, capacitación, acompañamiento, logística y mercados, así como mantener el soporte de la política pública a través de normas adecuadas y coherentes con las razones intrínsecas del sector.

Todo proceso de fortalecimiento y transformación social comienza por una sólida educación y conocimiento del sector. El fomento a iniciativas para programas de educación desde los niveles primario, secundario y universitario puede ser fundamental en este aspecto. La educación debe ser impartida desde la perspectiva de la solidaridad y la práctica de los principios de la economía popular y solidaria y del cooperativismo, es decir, no apuntalar el consumismo ni el rentismo exacerbado por las lógicas del capital y el neoliberalismo, sino la solución de las necesidades y deseos legítimos de los pueblos, de las comunidades, del ser humano. Es aquí donde se puede trascender con un verdadero cambio cultural, civilizatorio.

Luego, en la actividad económica y social inherente a este particular sector, cabe profundizar en el fomento a los encadenamientos productivos: asociatividad y cooperación, generar trabajo asociado y mayor valor agregado, abaratamiento de costos, reducción de los canales y los márgenes de intermediación y, con ello, disputar espacios a la economía de mercado.

Trasladar [léase como acción conjunta con la ciudadanía, como una política de Estado], y articular la economía popular y solidaria a las dinámicas territoriales de producción, distribución, financiamiento y consumo de bienes y servicios; desarrollar estrategias de implementación de políticas públicas en los Gobiernos Descentralizados (GAD); promover la transición de la unidad economía popular (la unidad productiva) a la economía solidaria, a la asociatividad y cooperación referidas en el párrafo anterior, son otras acciones necesarias.

Los espacios de iniciativas compartidas también son esenciales: la participación del sector en mercados tradicionales, tanto de compras públicas como privadas, la creación de mercados de comercio justo: solidariatos, ferias libres, centros comerciales solidarios, son algunos ejemplos de ello.

En el aspecto social también se ha dado un paso gigante con la propuesta de afiliación a la seguridad social de las amas de casa, quienes forman parte de la economía popular y solidaria bajo la figura de la economía del hogar. Desde luego, eso no obsta en el objetivo de seguir avanzando en los esfuerzos para garantizar el acceso de las personas naturales, amparadas por la LOEPS, a la seguridad social.

Hay gran oportunidad para generar mayores y mejores espacios de intersectorialidad de las organizaciones de la economía popular y solidaria, fomentando la



integración de la estructura, servicios y productos de sector financiero de la economía popular y solidaria, con el sector no financiero. En este sentido, la baja de las tasa de interés de financiamiento para organizaciones no financieras juega un rol importante. En ello puede ayudar mucho la mayor canalización de líneas de crédito por parte de la Corporación de Finanzas Populares, como banco estatal de segundo piso para la EPS.

En cuanto a espacios de integración, el sector tiene el reto de actuar con menor dispersión. En general, puede aprovechar sus ventajas competitivas, como la confianza, la capacidad de absorción de efectos externos, la cooperación, sus condiciones financieras, entre otras; para redundar en mejoras solidarias tales como: mayor canalización de servicios financieros y acceso a líneas de financiamiento, asistencia técnica, desarrollo de sistemas, capacitación, asesorías, avances tecnológicos e innovación, estrategias conjuntas para la absorción de impactos sistémicos, es decir, todo lo que contribuya a mejorar la competitividad sistémica intrasector. Algunos elemento podrían ser:

- Optimizar el gasto operativo, disminuir el costo de fondeo, generar provisiones.
- Mejora permanente de la calidad de los bienes y servicios prestados.
- Mejorar en cada detalle, la calidad y uso de los activos.
- Dotarse de herramientas tecnológicas que generen valor agregado.
- Mejorar los sistemas de gestión de información: documental, estadística, financiera, contable, legal.
- Crear capacidades en los socios para la toma de decisiones financieras razonadas e informadas.
- Una mayor articulación con las universidades para procesos de innovación en productos, servicios, canales logísticos, comercialización, gestión, entre otros.
- Avanzar, aún más, en el fortalecimiento del buen gobierno de las organizaciones y en la transparencia de sus procesos electorarios.
- Mejorar los procesos de gestión de crédito en cuanto a colocación, cobranza, recuperación, seguimiento, cobros judiciales.
- Crear fondos de garantía solidaria para profundizar, en mayor escala, los procesos de inclusión financiera.
- Crear capacidades en los socios para la toma de decisiones financieras razonadas e informadas.



La amplitud de incidencia e importancia del sector permitiría, con seguridad, enlistar muchas más acciones propositivas y retos que los aquí mencionados. Finalmente, cabe indicar que la conjugación de una estructura institucional adecuada, de una política pública coordinada y profunda, con los aportes propios de los dueños y gobernantes de las organizaciones de la economía popular y solidaria, seguro constituyen sólidos mecanismos para el desarrollo de un sector que representa una alternativa histórica y tangible al capitalismo puro y duro, y que, sin duda, coloca a la persona y sus derechos por sobre el capital. La “batalla por la supervivencia”, como señala José Saramago, todavía no está perdida, hay una luz.

Bibliografía

- Coraggio J.L (2011): Economía social y solidaria. EL trabajo antes que el capital., Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Editores), Abya Yala. Quito.
- Guerra P. (2006): “La economía de la solidaridad. O la vuelta de los valores sociales a la economía”. Revista Umbral No. 168, Montevideo.
- OXFAM Internacional (2016): “Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema”. Informe 210, Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional, Reino Unido.
- Polanyi K. (2007): La Gran Transformación. Quipu editorial. Madrid.
- Razeto L. (1999): “La Economía Solidaria: Concepto, realidad y proyecto”. Revista Persona y Sociedad, Volumen XIII, N° 2 Agosto de 1999, Santiago de Chile. En: <http://www.luisrazeto.net/content/la-econom%C3%ADa-solidaria-concepto-realidad-y-proyecto>
- Saramago J. (2011): El Último Cuaderno. Alfaguara, Buenos Aires.

Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana¹

Jeannette Sánchez*

1. Introducción

La economía ecuatoriana está compuesta por varios actores y formas organizativas. La Constitución vigente en el país establece tres formas de organización económica: pública, privada (empresarial), y la economía popular y solidaria que incluye a las finanzas populares. Existen desafíos estructurales muy importantes en la especialización productiva, en los sistemas distributivos y en la sostenibilidad de la economía del país, por lo que la transformación debe incluir a todas esas formas organizativas y sus particulares articulaciones. El presente trabajo hace un balance de los progresos, límites y desafíos que enfrentan la institucionalidad y las políticas públicas en los últimos siete años, enfocándose particularmente en la economía popular y solidaria.

Las normas, instituciones y políticas creadas para la economía popular y solidaria en los últimos años en Ecuador, han sido de las más dinámicas en el contexto regional. El objetivo de este artículo es dar criterios sobre las opciones de política en el sector y los desafíos de su implementación. Desde la óptica de la experiencia vivida esta discusión puede aportar no solo al contexto ecuatoriano sino también al regional.

Para ello, en primer lugar se anotarán brevemente los antecedentes clave. En segundo lugar, los avances logrados en términos normativos, institucionales, de políticas y de gestión. Y en tercer lugar, se advertirán los límites y los desafíos existentes, sobre todo en los niveles de formulación e implementación de políticas. Finalmente se formulan algunas conclusiones destacables del balance.

1 Una versión similar de este artículo se publica en: José Luis Coraggio (Org), MIRADAS SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN AMÉRICA LATINA, UNGS/CLACSO/DR&RD/IAEN (Buenos Aires y Quito).

* Economista ex Ministra del MIES y del de Coordinación Económica.



2. Antecedentes

La economía ecuatoriana ha sido históricamente una economía plural y heterogénea, en la que han interactuado distintas formas de organización económica que, aún en medio de la hegemonía capitalista, no solo subsisten, sino que han logrado desarrollar formas de organización económica popular y solidaria que se articulan o no, con la economía pública y la economía privada de corte más empresarial. La economía popular, definida como las estrategias de reproducción simple o ampliada de la vida de individuos o familias que buscan generar su propio empleo e ingreso para satisfacer así su necesidad de bienes y servicios, y la economía solidaria como formas económicas más organizadas y cooperativas pero que persiguen el mismo fin, donde prevalece el ser humano sobre el capital, más que el objetivo de maximizar beneficios como ocurre en la economía empresarial. Existe una importante base de organizaciones populares, solidarias o no, que han subsistido históricamente tanto como respuesta a la insuficiente articulación y demanda laboral de las empresas capitalistas, y/o como herencia cultural y organizativa de las distintas localidades o pueblos: cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas productivas, de vivienda o de servicios, juntas de riego, asociaciones de consumidores y productores, entre otras, tanto en el sector rural como urbano, y con población indígena y no indígena.

Si se asimilara gruesamente la economía popular a la economía informal, el empleo en este sector gira en alrededor del 39% de la Población Económicamente Activa, concentrados mayoritariamente en la rama agrícola en el área rural, y en comercio, construcción, transporte, alojamiento y comida, y otros servicios en el sector urbano (INEC, 2014)². Según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el país cuenta con 8.154 organizaciones de economía popular y solidaria (EPS), distribuidas de la siguiente manera: 7.237 en el sector real de la economía, mayoritariamente cooperativas de servicios y asociaciones de producción (4.728 asociaciones, 2.451 cooperativas, 53 organismos de integración y 5 organizaciones comunitarias)³ y, 917 en el sector financiero (916 cooperativas de ahorro y crédito, con 5 millones de socios y 1 caja central) (CONAFIPS, 2015, tomado de la SEPS). Esta información no incluye las cajas y bancos comunales, que se estima serían alrededor de 12.000 organizaciones (SEPS, 2014). De este modo se puede advertir que los actores de la EPS representan a una parte importante de la Población Económicamente Activa del país.

2 Esto es considerando la última definición de informalidad realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC: el empleo en el sector informal se define como el empleo en los establecimientos que no tienen Registro Único de Contribuyente, RUC.

3 En el sector real de la economía se tiene 4728 asociaciones, de las cuales, 106 son de consumo, 3594 de producción, 577 de servicios y 452 sin un grupo particular; 2451 cooperativas, de las cuales, 12 son de consumo, 355 de producción, 1841 de servicios, 219 de vivienda y 24 sin un grupo específico; 53 organismos de integración; y, 5 organismos comunitarios (CONAFIPS, 2015, tomado de la SEPS).



Por su parte, la sociedad ecuatoriana, luego de varias décadas de pobre desempeño económico y social, que arrojó una desigualdad exacerbada según el índice de Gini de ingresos de 0,56 en el 2006 (INEC, 2006), y un nivel de pobreza por ingresos de 37,62% para ese año (INEC, 2006), optó por una propuesta política orientada hacia la construcción de una sociedad más justa. Después de un largo período de inestabilidad política con siete presidentes en once años entre 1996 y 2006, la sociedad buscó opciones de mayor justicia, estabilidad, y racionalidad en el manejo económico y político. Para ello se producen dos hitos importantes: la elección de un gobierno progresista que ofrecía el impulso de una economía más democrática y una sociedad más justa en el año 2007; y la aprobación de una Constitución que establece las normas generales para ese tipo de economía y sociedad y su sistema político e institucional en el año 2008.

En este contexto, el impulso a la economía popular y solidaria, en parte como estrategia para dar mayor poder y posibilidades de desarrollo a los más pobres, y articularlos de manera más democrática y menos asimétrica a la economía plural ecuatoriana; y en parte como estrategia para impulsar las formas organizativas, asociativas y cooperativas que conforman la economía solidaria, centrada en las personas y no en el capital, cobra vida a través de una serie de iniciativas. Estas iniciativas para fines de este trabajo pueden ubicarse en dos niveles.

Primero, el nivel del sistema económico social y solidario, que desde un análisis de economía social se considerará como el conjunto de normas, valores, instituciones y prácticas de una sociedad para organizar la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios que resuelven las necesidades y deseos legítimos de todos y permiten la reproducción ampliada de la vida de las generaciones actuales y futuras, y de su territorio (Coraggio, 2011). En este sistema existen varias formas de organización económica, la pública, la privada (empresarial), y la economía popular y solidaria. En este sentido, el segundo nivel hace referencia al actor particular de la economía popular y solidaria de esa economía plural. Así, conviene diferenciar las políticas dirigidas al nivel del sistema económico social y solidario, que busca mejorar sistemáticamente los procesos distributivos y redistributivos que arrojen mayor solidaridad en la economía y entre sus distintos actores, y las políticas de fortalecimiento del actor específico de la economía popular y solidaria conforme se lo definió previamente.

Luego de siete años transcurridos, desde que se formalizaron las iniciativas estatales, en el intento de consolidar el mandato constitucional de construir un sistema económico social y solidario, así como crear políticas específicas para fortalecer esta forma de la economía, es preciso hacer un balance sobre lo avanzado. Este proceso, por supuesto, no ha estado libre de tensiones y limitaciones. A continuación, se revisan los avances y los límites, para finalizar con la identificación de los desafíos que aún quedan por enfrentar.



3. Los avances

El impulso del sistema económico social y solidario (EPS) y de sus actores, se concreta al menos en tres dimensiones: normativa, institucional y de políticas públicas.

En el plano normativo existe un hito clave. La Constitución de la República de Ecuador aprobada vía referéndum por la sociedad ecuatoriana en agosto de 2008. La Constitución en el tema de interés de este artículo plantea dos aspectos fundamentales: por una parte, dispone el impulso de un sistema económico social y solidario que “propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.” (art. 283 Constitución 2008). Con ello, como bien sostiene Coraggio (2011), la Constitución hace una definición sustantiva de la economía centrada en el buen vivir de los ciudadanos, que implica lograr armonía interna, armonía entre los ciudadanos, armonía con la naturaleza y armonía entre comunidades. Por otra parte, la Constitución visibiliza por primera vez en Ecuador, al actor económico, específico de la economía popular y solidaria, incluyendo a las finanzas populares, que deberá tener políticas específicas de control y fomento. Este actor económico forma parte de la economía plural ecuatoriana que incluye además a las formas de organización económica pública, privada y mixta.

En el nivel del sistema económico social y solidario, se emprenden algunas iniciativas entre normas, regulaciones, mecanismos de control y fomento, buscando la expansión de mecanismos más sistémicos de la economía social, centrada en la reproducción ampliada de la vida y en la satisfacción de demandas y deseos legítimos de la población. Entre estas iniciativas se puede mencionar aquellas dirigidas a cambiar la matriz productiva, distributiva y de consumo. Estas iniciativas no plantean por sí mismas un nuevo orden económico, imposible de lograrlo en el sistema mundo actual con hegemonía del capital global pero; sí suponen una transición forjada desde lo que se podría avanzar en el espacio nacional, disputando la hegemonía de los intereses del capital hacia los intereses del ser humano y de la vida misma.

Para empezar, durante el período en referencia se empezó por descorporativizar la toma de decisiones en materia económica, sacando a los representantes del capital de las instancias de regulación y decisión de las políticas públicas, dando mayor fortaleza a las instituciones que deben privilegiar el interés público, con autonomía relativa de grupos de interés particulares.

En el campo de las políticas macroeconómicas, un avance importante ha sido privilegiar la estabilidad real, aquella del empleo y la producción, frente a la estabilidad monetaria y financiera, que debe estar sujeta a la primera, si bien éste campo no ha estado ajeno a tensiones y constantes desafíos.



En el campo del acceso a activos productivos, Ecuador ha avanzado en los temas de financiamiento, movilizándolo para ello a la banca pública, regulando a la banca privada y a las operadoras de finanzas populares, para ampliar los servicios financieros hacia la economía plural. También, se han emitido normas básicas para el acceso democrático y sostenible a recursos naturales como la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, y la Ley de Tierras.

En el campo de la matriz productiva, se ha buscado enfrentar dos problemas estructurales complejos: el de la heterogeneidad estructural evidente en la desigualdad, a través del fortalecimiento de cadenas productivas incluyentes, y cadenas productivas con alta participación de la economía popular y solidaria; y, el problema de una especialización productiva vulnerable que Ecuador, como muchos países de la región enfrentan por la insostenibilidad, a largo plazo, de su economía basada fundamentalmente en la exportación de bienes primarios, y sobre todo petroleros. Se ha planteado una estrategia nacional con el fin de cambiar la matriz productiva (Vicepresidencia, 2015), que debe articularse con una segunda estrategia para la igualdad y la erradicación de la pobreza (Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, 2014).

En el campo de la matriz distributiva y redistributiva, se pueden destacar algunos avances realizados en el período en mención.

En primer lugar, y en el campo de la disputa capital-trabajo, se ha impulsado una política salarial activa, ajustando el salario mínimo vital a un salario de dignidad que subió los salarios, en inicio más allá de la inflación y el crecimiento de la productividad, hasta lograr cubrir la canasta básica familiar⁴. También se puede considerar la eliminación de la tercerización laboral, y otras iniciativas como la regulación y control activo de la afiliación a la seguridad social (inspectorías), entre otros.

En segundo lugar, para evitar el abuso de control de poder de mercado por ciertos agentes económicos, se planteó una ley específica y una Superintendencia dedicada a su control.

En tercer lugar, y en el campo de las políticas redistributivas, Ecuador ha sido muy activo en los últimos años, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto público. Por el lado de los ingresos, se planteó una política tributaria más progresiva (que grava más a los más ricos), y una mayor gestión en la recaudación, que permitió aumentar la participación de la contribución tributaria del gobierno central en el PIB del 9 al 14,3% entre el 2006 y el 2014 (BCE, 2015). El incremento en los ingresos fiscales sumado a la decisión política de mejorar la inversión social: el gasto social en educación, salud, protección social y vivienda pasó del 4,2% al 9,2% del PIB en el mismo período (MCDS, 2015). La seguridad social también amplió su cobertura notablemente en 18 puntos entre el 2007 y el 2014 (MCDS, 2015), y abrió la opción de afiliación a las amas de casa.



Finalmente, se apoyaron las prácticas solidarias a través de políticas activas de la economía popular y solidaria y de finanzas populares que han promovido la asociatividad, organización cooperativa, cadenas de valor incluyentes y justas, reservas de mercado (compras públicas), entre otros, como se verá más adelante.

En el nivel de la economía popular y solidaria (EPS), existen avances sobre todo en materia normativa e institucional, las políticas continúan siendo un proceso en construcción, sin recetas ex-ante, que todavía deben enfrentar muchos desafíos.

En materia normativa, lo más relevante ha sido la expedición de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, LOEPS, en abril del 2011. Esta ley fue largamente discutida y construida con las propias organizaciones de la EPS, y aprobada por una amplia mayoría legislativa en el seno de la Asamblea Nacional. La LOEPS tiene por objeto reconocer, fomentar y fortalecer la EPS. También norma la constitución, organización, funcionamiento y extinción de los actores de esta economía, particularmente de la economía solidaria, e instituye sus derechos, obligaciones y beneficios. La ley adicionalmente establece la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control y acompañamiento de los actores, y es un importante avance en términos de visibilización, regulación y fomento de las prácticas de la economía social y solidaria en el contexto regional.

A la LOEPS se sumaron otras normas legales que plantean incentivos y/o regulan la EPS: Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones; Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; Ley de Regulación y Control de Poder del Mercado; Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria. Además, el Plan Nacional del Buen Vivir del 2013 al 2017, así como las dos macro estrategias para el cambio de matriz productiva y para la igualdad y la erradicación de la pobreza, definen objetivos, políticas y lineamientos relacionados con la EPS.

Además otros avances importantes ocurren a nivel institucional. Se crea toda una nueva arquitectura institucional para la EPS. Esta arquitectura incluye dos instituciones de fomento, el Instituto de economía popular y solidaria, IEPS, a cargo de las políticas activas de fomento propiamente dichas, y la Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS, como banca de segundo piso, especializada en fondear y fortalecer las instituciones de finanzas populares y a través de ellas lograr el acceso de la EPS a financiamiento. Adicionalmente, se crea una instancia de control, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS, que se ha consolidado rápidamente y ha dado señales de confianza al sistema de finanzas populares.

Para la regulación se establecen dos instancias: 1) la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (Art. 163 del Código Orgánico Monetario y Financiero) que se enmarca en el sistema de administración de riesgos (Basilea), creada



para regular todo el sistema financiero, incluido el sistema de finanzas populares y solidarias; y, 2) el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, MCDS, para la EPS.

A nivel de la rectoría se ha tratado de unir, en un Comité Interinstitucional, a las instancias coordinadoras del frente económico (Ministerio Coordinador de Política Económica), del frente productivo (Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad) y del frente social (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social), a fin de lograr un trabajo sinérgico y políticas articuladas al más alto nivel de la política pública -cabe advertir sin embargo que la capacidad de convocatoria de ministros y reuniones a este nivel ha sido limitada-.

En este marco, se establecen las políticas dirigidas a la EPS, que buscan impulsar la economía popular hacia la economía solidaria, en un contexto de transformación productiva incluyente, como uno de los puntales de la construcción de un sistema económico más social y solidario. Existen dos grandes grupos de políticas al respecto: las políticas económicas y sociales con atención a la EPS y las políticas activas de la EPS.

En el primer grupo de políticas se puede destacar algunas iniciativas. Las políticas de fortalecimiento de capacidades, con el impulso a la educación y la economía del conocimiento que han abierto oportunidades para la inclusión y el fortalecimiento de los actores de la EPS. Se han planteado, como se comentó anteriormente, dos macro-estrategias que buscan conectar a la EPS tanto con la transformación productiva como con la estrategia de erradicación de la pobreza⁴. Se han hecho reservas de mercado en el campo de las compras públicas para la EPS. De acuerdo a la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza, 2014), la meta impuesta para el 2017 es lograr cubrir al menos el 5% de las compras públicas, cuando apenas representaron el 1,8% al 2013, destinándose parte del financiamiento de la banca pública hacia este sector, especialmente a través de la Corporación Nacional de Finanzas Populares; estableciéndose regulaciones de control del poder de mercado, para que se incluya a la EPS en las grandes distribuidoras privadas. Entre otras iniciativas.

Las de políticas activas, sobre todo las de fortalecimiento y promoción, han estado a cargo del Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS. El IEPS tiene como principales cometidos fortalecer las capacidades tanto de la economía popular como de la economía solidaria, apoyar la organización, ampliar los accesos a activos productivos, promover mercados, y consolidar un sistema de información adecuado sobre el sector para toma de decisiones. Los servicios de capacitación y asistencia técnica toman forma en los territorios y ámbitos concretos. También ha correspon-

4 La Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva y la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza.

dido al IEPS dar soporte a sectores de mayor vulnerabilidad, donde ha sido fundamental la articulación de políticas de protección y promoción social con las políticas de crédito, capacitación, asistencia técnica y asociatividad. Si bien en este campo existen todavía retos muy grandes.

El soporte a los servicios financieros y al fortalecimiento de las intermediarias de finanzas populares ha estado a cargo de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS. La CONAFIPS es una banca pública, de segundo piso, especializada en fondear y fortalecer a las intermediarias de finanzas populares, particularmente cooperativas de ahorro y crédito para que estas a la vez atiendan la demanda de servicios financieros de la EPS. Esta institución empezó a operar como tal desde el 2011, pero si se cuenta las colocaciones desde el 2008, en que emergió como un programa de finanzas populares, hasta 2014, ha colocado 710 millones de dólares, que equivale al 0,78% del PIB ecuatoriano en el 2014, una cifra todavía baja pero que ya ha beneficiado a más de medio millón de emprendedores de la EPS, operando con 302 organizaciones de finanzas populares (CONAFIPS, 2015). La cobertura de la CONAFIPS privilegia el área rural y las parroquias de mayor pobreza. Un servicio adicional de la CONAFIPS ha sido la operación de un fondo de garantías, que opera para reducir una de las barreras importantes de acceso al crédito, que es contar con una garantía.

Con respecto a la estabilidad y control del riesgo sistémico, del sistema de finanzas populares, se constituyó un fondo de liquidez para contingencias de liquidez de corto plazo y un seguro de depósitos, con los aportes de las propias cooperativas, instrumentos que ya han apoyado más de una vez al sistema cooperativo.

La supervisión y el control ha sido también un componente importante, y para ello se creó la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS, en 2012, institución que ha dado un importante respaldo a la confiabilidad del sistema cooperativo particularmente de ahorro y crédito que es hasta donde se ha avanzado. La SEPS busca el desarrollo, estabilidad, solidez y adecuado funcionamiento del sector económico popular y solidario (SEPS, 2015).

4. Las limitaciones y desafíos

En términos generales podemos decir que, el proceso iniciado en el Ecuador en relación al fortalecimiento de la economía popular y solidaria, como un eje importante de apoyo a la construcción de un sistema económico más social y solidario es un proceso en marcha, y como tal, tiene límites y desafíos.

En el nivel macro, si bien la preocupación y las acciones por impulsar un sistema económico más social y solidario, a través de medidas desde la política económica, la regulación y el fomento, concretado en acciones importantes, sigue



todavía pendiente la tarea de transversalizar de mejor forma, el impulso a la economía popular y solidaria desde los distintos campos de la política macroeconómica, financiera, fiscal, sectorial. No solo se requiere de programas específicos o espacios para la EPS, se requiere pensar toda la política económica, social, educativa, desde la mirada de la economía social y desde la mirada de sus actores, en interacción con aquellos de la economía pública, y la economía privada (empresarial). Se requiere una firme decisión política para dar mayor poder a la EPS históricamente excluida de los mercados, la productividad, y los activos, y que sin embargo, ha resuelto la economía real de una importante proporción de la población ecuatoriana, que como nos muestra la historia económica no va a ser absorbida por la demanda laboral del sector empresarial. El camino planteado por la Constitución ecuatoriana hacia un sistema económico social y solidario, es ampliar sistémicamente los lazos de solidaridad entre los distintos actores y sus formas de organización económica, y darles mayor poder, para mejorar las condiciones de igualdad y de distribución, a un sector tradicionalmente más excluido, lo que implica su fortalecimiento y mayor productividad y eficiencia, con una relación más armónica con la naturaleza, tarea indispensable para salir de la pobreza de manera sostenible.

En el nivel de la política activa, la experiencia ecuatoriana muestra un mayor desarrollo en la parte de control a través de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS. La función de fomento e incentivos, está a cargo del Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS, y de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS.

Hace falta desarrollar y consolidar más adecuadamente, políticas de fomento e incentivos para la EPS que deben moverse desde la protección hacia el fomento, mejorar los modelos de gestión para intervenir con actores tan heterogéneos como aquellos de la EPS. En general, en el caso ecuatoriano, se han desarrollado mejor las medidas de protección y transferencias sociales que aquellas de promoción social y fomento económico. Es necesaria una articulación más adecuada de esas políticas y pensar mejor los modelos de gestión para la promoción social y económica si se quiere romper los círculos de pobreza. Ello requiere fortalecer las capacidades y recursos con los que cuenta la economía popular, su organización, favoreciendo los lazos de solidaridad, no solo porque ello permite mejorar el sistema distributivo sino porque permite alcanzar escalas más adecuadas y mayor eficiencia.

Por otra parte, es fundamental la complementariedad de las políticas activas (servicios financieros y no financieros), políticas económicas, políticas sociales, políticas educativas y de innovación tecnológica y social, en este sector, para mejorar su productividad y promover su acceso a mercados más dinámicos. Si bien, se han creado espacios de coordinación interinstitucional, entre los frentes económico y social, todavía se requiere llevar esta práctica a la concreción de intervenciones coor-

dinadas en territorio, que permitan movilizar recursos e iniciativas públicos, de los distintos sectores tanto a nivel del gobierno central como local.

En el caso de acceso a mercados por ejemplo, si bien se ha expresado la voluntad política de hacer reservas del mercado público para la EPS, con significativos avances, todavía hace falta que las instituciones hagan operativa esta práctica y concreten más ampliamente la decisión política. Ello requiere reglamentos, prácticas, sistemas de información y monitoreo que consoliden la medida. En Ecuador, se está trabajando en esta dirección, sin embargo cabe advertir, que las decisiones de política comercial ponen en tensión estas iniciativas y es menester cuidar estos espacios. Es importante avanzar simultáneamente, ampliando otras posibilidades de mercados nacionales e internacionales. En el campo nacional, es clave su inserción en cadenas dinámicas pero; con peso y poder sobre la base de negociaciones justas, de aprendizaje y transferencia tecnológica sin generación de dependencia, para ampliar mercados y dar saltos en conocimiento. En los mercados internacionales, es claro, que para una economía pequeña como la ecuatoriana, más aún desde su economía popular y solidaria, le conviene la búsqueda de nichos diferenciados y de comercio justo.

Las políticas activas en el campo de la EPS, manejadas principalmente por el IEPS, enfrentan, por su lado, grandes desafíos. A continuación se hará referencias a algunos de éstos.

Un primer desafío es lograr mayor estabilidad institucional y programática. El IEPS ha tenido 6 directores en los últimos 5 años, lo que ha ocasionado cambios de cuadros técnicos y de énfasis programáticos, dificultando la consolidación institucional necesaria y la política en el sector.

Un segundo desafío, son los recursos asignados a este sector, si bien el gobierno ha dado un importante salto en términos de la visibilización y tratamiento dirigido a este sector, los recursos asignados para la inversión y programas todavía son limitados, aunque se cuenta con personal hasta el nivel territorial. Para el 2014, el IEPS contó con 7,1 millones de dólares de presupuesto para inversión, destinada sobre todo a apoyar proyectos productivos y fortalecer la organización⁵ (IEPS, 2015), una inversión relativamente pequeña si se compara con el gasto corriente, que, en su parte más operativa compromete alrededor de 7 millones de dólares⁶, lo cual denota la necesidad de optimizar de mejorar manera los recursos institucionales, a más de una apuesta más decidida a la inversión en el fortalecimiento de los actores de esta economía.

5 Se incluye en este rubro el Proyecto de Desarrollo Corredor Central, el Proyecto de Articulación de Circuitos Económicos Solidarios, el Proyecto Socio Vulcanizador y el Proyecto Hombro a Hombro.

6 Entrevista a ex director del IEPS, Raúl Zurita, realizada el 8 de noviembre de 2015.



Ligado con el punto anterior, y con el adicional de enfrentar una intervención fragmentada, el IEPS no ha podido lograr escalas en impacto, este es un tercer gran desafío que enfrenta la institución. Lo cual requiere contar con sistemas de información, monitoreo y evaluación, para mejorar la relación costo efectividad de las inversiones públicas.

Una de las debilidades de los actores de la EPS es su productividad, en esta dirección se presenta un cuarto desafío: favorecer el mejoramiento de las capacidades gerenciales, productivas y de innovación en el sector, y articularlas a las estrategias nacionales que en estos campos se están desarrollando en el país, así como en el campo de la transformación productiva.

Un quinto desafío, por la gran heterogeneidad del sector, tanto en actores, como en los campos de trabajo, es la capacidad de operar desconcentradamente. Ello demanda modelos de gestión más adecuados, capaces de ganar de la gran oferta de servicios financieros y no financieros que afortunadamente existe en ciertos territorios. Ecuador es un país que cuenta con gran cantidad de operadores o potenciales operadores de la EPS en cada territorio: universidades, institutos tecnológicos, sociedad civil, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), instituciones públicas, unos con más éxito que otros. No se trata entonces, de resolver todas las necesidades de la EPS desde la burocracia central, sino de operar a través de las instituciones públicas, privadas, de la sociedad civil y de la misma EPS en cada territorio. Estos operadores son portadores de información específica y conocen de mejor manera las necesidades y demandas de los actores de la EPS, además cuentan con recursos tangibles e intangibles que se pueden movilizar, por tanto resulta estratégico potenciar y mejorar sus capacidades y conocimiento en base a las mejores prácticas internacionales o de desarrollo e innovación social. En esta dirección, la práctica de la Corporación Nacional de Finanzas Populares, puede ser una gran experiencia a emular para el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. La CONAFIPS no ha entrado a competir con los operadores de servicios de las finanzas populares en territorio, sino que ha fortalecido las redes de finanzas populares ya existentes, y ha potenciado mejor su trabajo para beneficio de las demandas de la EPS.

Un sexto desafío, es lograr la corresponsabilidad de los actores de la EPS, lo fundamental de las políticas de fortalecimiento de la EPS no pueden ser políticas de pobreza, tienen que ser políticas de generación de oportunidades, de fortalecimiento de capacidades que permitan potenciar sus propias energías y recursos para que la intervención sea sostenible y efectiva. Para ello, uno de los aspectos clave es demandar corresponsabilidad y cofinanciamiento en todo programa de intervención a los actores de la EPS y mirar esas intervenciones en el contexto de agendas territoriales más amplias. En esta dirección se ha avanzado pero; resta todavía mucho por hacer.

En relación a la CONAFIPS, y pese a su importante rol en el fortalecimiento de las organizaciones de finanzas populares, a decir de sus propios actores⁷, los recursos asignados a esta banca, versus el resto de la banca pública, todavía son relativamente limitados. Las colocaciones de la CONAFIPS en siete años son menores por ejemplo, a la colocación que la Corporación Financiera Nacional -banca pública orientada al cambio de la matriz productiva- hizo en un solo año, en el 2012. Si bien hay diferencias en los montos promedio de crédito que atienden una y otra banca, y en sus objetivos, se requiere mejorar el fondeo de la CONAFIPS para alcanzar una escala de intervención más adecuada en el sector.

Adicionalmente a lo anotado, un desafío en el campo del control, básicamente a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, es considerar e internalizar en sus prácticas de control, el carácter de empresa social que tiene este sector sobre todo en lo que se refiere a finanzas populares, a diferencia del sistema bancario. Ello requiere precautelar el objetivo de confiabilidad y estabilidad del sistema sin debilitar el carácter y funcionalidad de la empresa social.

Por último, es importante advertir que una limitación adicional no menor, es la del sistema de información. El gobierno ecuatoriano, ante la ausencia de información veraz y oportuna del sector de la economía popular y solidaria se propuso crear una cuenta satélite sobre la EPS, a cargo del Banco Central de Ecuador. Es clave dar la atención necesaria a este requerimiento de información, para contar por un lado, con un cuadro más claro de esta importante parte de la economía plural ecuatoriana, y por otro lado, para que se pueda tomar decisiones, mejor informadas, de política pública y contrastar los resultados.

5. Conclusiones

Ecuador ha dado pasos importantes en los niveles institucionales y en las normativas que hacían falta para visibilizar, regular y fortalecer la economía popular y solidaria. Se han dado también, pasos claros en la regulación y emisión de políticas para ir consolidando un sistema económico más social y solidario. En ambos aspectos, Ecuador tal vez es uno de los países que más ha avanzado en la última década en la región latinoamericana. Sin embargo, quedan muchos desafíos pendientes en la definición e implementación de políticas más especializadas en el campo de la EPS.

Las políticas macroeconómicas, fiscales, sectoriales, financieras, todavía requieren tener una mirada más especializada de este gran actor económico, para fortalecerlo y evitar perjuicios, en las decisiones políticas. Es decir, hace falta un gran esfuerzo para transversalizar el enfoque desde una mirada de EPS, en la toma de decisiones de las políticas públicas.

7 Mesas de trabajo de rendición de cuentas del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, referido por CONAFIPS (2015).



En la política activa hacia el sector, es claro en el caso ecuatoriano se ha avanzado significativamente en la regulación y control de los servicios de finanzas populares, más que en acciones de fomento y promoción socioeconómica de los actores de la EPS. Al respecto, hace falta todavía un gran recorrido, empezando por contar con mejor información, ganar experiencia y conocimiento en la definición de políticas especializadas, y en los modelos de gestión para llegar a los territorios tan diversos, como también son los actores.

Las políticas tanto de impulso al sistema económico social y solidario como de fortalecimiento de la economía popular y solidaria no son políticas para la pobreza, si bien deban considerarlas. En lo fundamental deben generar oportunidades y movilizar recursos públicos y privados en los territorios concretos para fortalecer las capacidades y los recursos de los propios actores de la EPS en la solución de sus necesidades y demandas legítimas de bienes y servicios para la reproducción digna de sus vidas. Ello favorece la sostenibilidad de todo el sistema económico y sus distintas formas organizativas, a la vez que mejora la eficiencia y la equidad.

Las políticas macroeconómicas, sectoriales, y las políticas activas dirigidas a ampliar el sistema económico social y solidario, a su fortalecimiento, con un contenido más organizativo y solidario, no pueden abstraerse de otros objetivos trascendentes de la economía ecuatoriana como lo es la transformación productiva y la equidad, a los que deben articularse adecuadamente. La transformación productiva debe incorporar la energía a la EPS, no solo por un tema de inclusión y equidad, sino porque existen capacidades y recursos de la EPS que pueden ser movilizados, tanto en su propio beneficio como en función de un cambio de la matriz productiva. Mientras más se densifique el tejido económico en base a relaciones sociales de producción más inclusivas, existirá mayor capacidad endógena de sostener la economía de todos y de privilegiar al ser humano sobre el capital.

Una de las lecciones aprendidas más importantes, es la desconcentración de la oferta de servicios, pero ello requiere confiar en los actores públicos, de la sociedad civil y de la misma EPS locales y fortalecer sus redes. Esto permitirá una suma positiva, en función de aportar al fortalecimiento y desarrollo de la EPS, en tanto uno de los mecanismos más sostenibles de salida de la pobreza.

Es claro que la EPS es la base de la economía real de gran parte de las familias ecuatorianas, por ello debe jugar un rol importante en un sistema económico social y solidario. Para ello, el primer paso ha sido su reconocimiento, su visibilización, y la creación de normas e instituciones que las fortalezcan, queda pendiente sin embargo, lograr que estas formas organizativas mejoren sus productividades y su participación en los mercados con mayor poder de negociación y participen, adecuadamente, en los procesos de transición productiva, hacia una economía más social, más sustantiva y más sostenible.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador. Información Estadística Mensual, varios años. Recuperado el 28 de octubre de <http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>
- Código Orgánico Monetario y Financiero. (2014). Recuperado el 26 de septiembre de 2015 de <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=codigo+organico+monetario+y+financiero&fecha=>
- Comité Interinstitucional para la Erradicación de la Pobreza. (2014). Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la pobreza. Recuperado el 15 de octubre del 2015 en <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Estrategia-Nacional-para-la-Igualdad-y-Eradicaci%C3%B3n-de-la-Pobreza-Libro.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Recuperada el 28 de septiembre de 2015 de http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf
- Coraggio, J.L. (2011). Economía Social, el Trabajo antes que el Capital. Quito: editorial Abya Ayala.
Corporación Nacional de Finanzas Populares, CONAFIPS. (2015). Economía y Finanzas Populares y Solidarias para el Buen Vivir en Ecuador. Quito: CONAFIPS.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU, varios años.
- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario. (2011). Recuperado el 26 de septiembre de 2015 de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_econ.pdf
- Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. Indicadores sociales, varios años. Archivo no publicado.
- Sánchez, J. (2014). La necesaria integralidad de las políticas públicas para la economía social y solidaria. En La economía popular y solidaria. El ser humano por sobre el capital. Quito: MIES-IEPS.
- Secretaría Nacional de Planificación de Desarrollo, SENPLADES. (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito: SENPLADES.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS. (2015). Valores, misión, visión. Recuperado el 20 de octubre de 2015 en <http://www.economiasolidaria.gob.ec/valores-mision-vision/>



- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, SEPS. (2015). Informe de Rendición de Cuentas, Enero-Diciembre 2014. Recuperado el 29 de octubre de 2015 en <http://www.economiasolidaria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Informe-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-Nacional-IEPS-2014-VF-21.04.2015-Completo.pdf>
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2012). Misión, Visión y Atribuciones. Recuperado el 31 de octubre de 2015 en <http://www.seps.gob.ec/interna?vision-mision-atribuciones>.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2014). Rendición de Cuentas 2013. Quito: SEPS.
- Vicepresidencia de la República del Ecuador et al. (2015). Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva. Recuperado el 20 de octubre de 2015 en <http://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/ENCMPweb.pdf>

La economía social y solidaria en el Ecuador: una mirada institucional

Julio Oleas*

Introducción

Este trabajo es un estudio exploratorio sobre la consolidación de la institucionalidad de la economía popular y solidaria de Ecuador. El objetivo es generar preguntas para contribuir a esclarecer sus especificidades históricas y su trascendencia social. La economía social y solidaria tiene varios antecedentes, desde la cultura andina hasta la tradición cooperativista norteamericana, lo que hace a su filiación un objetivo complejo. Para precisar las condiciones de su institucionalización se realiza una breve traza histórica y se analizan las tres últimas constituciones ecuatorianas (1978, 1998 y 2008). A continuación, se comenta el trascendental cambio institucional operado en el sector a partir de 2008, con el fin de precisar algunas características salientes de esa institución. A pesar de las diferencias reseñadas en las dos etapas identificadas (intersticial y simbiótica), a partir de la primera ley de cooperativas (1937) la funcionalidad política de una parte del sector social y solidario ha sido una característica constante, utilizada con variados propósitos. Esto no resta su enorme potencial distributivo y de cambio social, pero tampoco debería bloquear el estudio de las características esenciales de esta institución social.

1. La historia de la ESS

La mayoría de estudios sobre la historia de la ESS constituyen pequeñas contribuciones incluidas en estudios jurídicos, económico-financieros o sociales, o conforman el referente histórico para tesis de grado de economistas, contadores, auditores o ingenieros comerciales. Se distingue de entre todos estos el de Wilson Miño Grijalva, publicado en 2013 con el auspicio del Ministerio Coordinador de la Política Económica. Miño considera que el “cooperativismo, después de enfrentar un siglo de grandes obstáculos, promovió de forma destacada el acceso de amplios sectores sociales a diversas formas asociativas de producción, sobre todo en el campo del ahorro y crédito y del transporte. Desarrolló un servicio de crédito basado en el conocimiento y confianza de los socios cooperados y en la auto exigencia de

* Economista. PhD en Historia, ex Intendente de Información técnica, Investigación y Capacitación, de la SEPS.

brindar un servicio accesible a la población de bajos ingresos [...] a lo largo del tiempo llegó a representar un instrumento de transformación socioeconómica y una garantía de servicio que sentó las bases de un crecimiento futuro consistente que en la actualidad tiene plena vigencia”.¹

Miño elabora una historia de un siglo, dividida en cinco etapas: (1) inicial u originaria, entre 1900 y 1936; (2) de intervención estatal, entre 1937 y 1963; (3) de auge, entre 1964 y 1988; (4) neoliberal, entre 1989 y 2006; y (5) historia inmediata del cooperativismo, entre 2007 y 2012. Basado en este esquema, concluye que, “...a pesar de un tortuoso y complejo proceso de establecimiento el cooperativismo sí ha logrado construir un modelo económico alternativo para amplios sectores de la población ecuatoriana. Se ha constituido en un sector institucional estratégico para la economía popular y solidaria, con grandes posibilidades de crecimiento y fortalecimiento, y es un gran referente para el desarrollo económico y el fomento de la integración social” (Miño, *Historia del Cooperativismo...*, 13).

Salvo por el límite fijado entre la tercera y cuarta etapas, la periodización de Miño parece adecuada. Se puede acotar, sin embargo, que como realidad social la ESS es más amplia que el cooperativismo y ha evolucionado con marcada autonomía respecto de su reconocimiento constitucional.

1.1. Etapa inicial

Fechar el inicio de la ESS en el Ecuador sería una meta casi imposible. El etnohistoriador John Murra destaca tres principios de la cultura andina anteriores a la conquista española: el intercambio, la reciprocidad y la complementariedad.² Este sería el origen de prácticas ancestrales como la minga o el *chukchir* (la recolección de granos luego de la cosecha), ambas actividades comunitarias y solidarias presentes en nuestra cotidianidad y que, por tanto, son parte de nuestro acervo cultural. No son, como se pretende, prácticas marginales o subsidiarias; fue en base a mingas como se construyó el primer trazado del camino entre Tulcán e Ibarra, y en la actualidad se la sigue utilizando para adecentar barrios y espacios públicos en vísperas de celebraciones cívicas o religiosas locales.

Miño considera antecedentes más próximos en el tiempo, en especial el socialismo utópico europeo, plasmado en la práctica del “almacén cooperativo de consumo” creado en Rochdale (Manchester) en 1844, y los sistemas de ahorro y crédito alemanes fundados por Herman Schultze y Friedrich Wilhelm Raiffeisen (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 19-24). Pero no desconoce que el “origen del cooperativismo en el

1 Wilson Miño Grijalva (2013), *Historia del cooperativismo en el Ecuador*, Ministerio Coordinador de la Política Económica, Quito, p. 13.

2 Véase John V. Murra (1975), *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.



Ecuador se remonta a ‘la noche de los tiempos’, [expresado en] gremios artesanales y numerosas sociedades con fines de protección social [que] adoptaron y mantienen formas de colaboración asociativa que son parte del desarrollo histórico de la sociedad ecuatoriana” (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 24). De esta conjunción, en las tres primeras décadas del siglo XX habría surgido “un capitalismo popular cuyos objetivos no estaban distantes del lucro, de los beneficios corporativos y de redes políticas clientelares” (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 25).

Tras la Revolución Liberal y con el auge del cacao, entre 1896 y 1914 en Guayaquil, se crearon al menos 25 sociedades. Mientras en el Puerto estas organizaciones habrían sido impulsadas por socialistas y anarquistas migrantes, en la Sierra la Iglesia Católica habría desempeñado un papel determinante. Pablo Endara afirma en su tesis de maestría que el sistema cooperativo “...inicia en el siglo XIX en las ciudades de Quito y Guayaquil (1879-1900), bajo la modalidad de organizaciones gremiales. Estas organizaciones tenían como objetivos fundamentales contribuir al bienestar de sus asociados, implementar una caja de ahorro que otorgaba créditos para los socios y sus familias, y solventar gastos de calamidad doméstica”.³ Es decir, llenar esos espacios vacíos todavía, dada la tardía llegada de la organización social del bienestar en la tradición «bismarkiana».

Al parecer, la controversia sobre el origen mediato de la ESS en el Ecuador permanece abierto aunque, siguiendo a Miño, se acepta que las primeras cajas de ahorro con base popular fueron la Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso (1886), la Cooperativa del Pichincha (1903), la Asociación de Empleados de Comercio (1903), Sociedad de Sastres Luz y Progreso (1905), Sociedad Unión Obrera de Pichincha (1911), Centro Católico de Obreros (1912), Asociación de Jornaleros (1913), Sociedad de Beneficencia “Hijos de Guano” (1913) y Unión Ecuatoriana de Obreros (1917) (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 27).

Con estos brotes también vinieron los problemas. El primer fraude ocurrió en 1909, en la Caja de Ahorros de la Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso, cuyo gerente era, al mismo tiempo, cajero del Banco de Crédito Hipotecario. El Congreso de 1912 emitió una ley para indemnizar a los depositantes, revocada en octubre de 1918 (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 32).

Esta única y parcial intervención pública marca la característica más saliente de esta etapa histórica: la deficiente regulación y el nulo control del sector por parte del gobierno: “... el Estado se limitaba a inscribir en sus libros la apertura de las primeras entidades de mutualismo y otorgaba la aprobación de los estatutos. Primero, desde la propia Presidencia de la República y desde el Ministerio de Beneficencia

3 Pablo Endara Izquierdo (2004), *Las instituciones microfinancieras como instrumento para el desarrollo del país*, tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, p. 10.

(1903-1906), para luego pasar esta actividad al Ministerio de Gobierno (1919). Durante los años treinta también intervendrán el Ministerio de Agricultura, el de Defensa, hasta que se conforma el Ministerio de Previsión Social...” (Miño, Historia del cooperativismo..., 33).

1.2. Intervención estatal (1937-1963)

La primera Ley de Cooperativas se promulgó el 30 de noviembre de 1937, basada en principios cooperativistas de origen europeo: “igualdad de derechos para los socios, la variabilidad del capital social, la limitación del interés, la distribución de los excedentes a prorrata de la participación de los socios, en el trabajo o en el volumen de operaciones en la cooperativa [...] el número de socio no podrá estar limitado: mínimo dos personas jurídicas o quince personas naturales” (Miño, Historia del cooperativismo..., 44). El Reglamento de esta ley define como “sociedades cooperativas” a las “organizaciones [que] tienden a establecer vínculos de solidaridad y a mejorar las condiciones económicas y sociales de sus miembros, mediante el trabajo en común” (Miño, Historia del cooperativismo..., 43).

La Ley definió cuatro tipos de cooperativas (de producción, de crédito, de consumo y mixtas), que debían registrarse en el Ministerio de Previsión Social. Una vez promulgado el Reglamento a la Ley, en febrero de 1938, esta entidad cambió de nombre a Ministerio de Previsión Social y Cooperativas. También se creó un Sistema de Crédito Cooperativo público con consejos de administración y vigilancia, y un gerente. Este Sistema nunca se materializó, así como tampoco llegó a conformarse el Departamento de Cooperativas, entre otras razones, por el poco tiempo que duró el mandato del General Enríquez Gallo.

El ímpetu de estos cambios no se mantuvo en el tiempo, pero los avances legislativos no pudieron retrotraerse. Esto incentivó la creación de nuevas organizaciones. Con el apoyo del Banco Hipotecario del Ecuador y de la Cámara de Agricultura de Guayaquil (en esa época no controlada por los grandes terratenientes), el 13 de octubre de 1938 se fundó la Cooperativa Arrocería Modelo de Producción y Crédito (la Cooperativa Modelo), para “poner a los genuinos productores de arroz, a cubierto de los innúmeros abusos que cometían con ellos, el Trust de piladoras, los fomentadores y los terratenientes.”⁴ Esto fue posible gracias al impuesto de un sucre por cada quintal de arroz exportado por las aduanas de la República (Decreto Ejecutivo 208 de 11 de abril de 1938), que sirvió de garantía al Banco Hipotecario para adelantar hasta un millón de sucres para crear cooperativas de producción y crédito (Espinosa, Desmemoria y olvido..., 205).

4 Según rezaba el comunicado del Ministro de Previsión Social, Encargado de la Cartera de Agricultura, Rafael Quevedo Coronel, al Ministro de Hacienda. Véase Roque Espinosa, *Desmemoria y Olvido: la economía arrocería en la cuenca del Guayas 1900-1950*, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, Quito, p. 205.



La Cooperativa Modelo se formó con agricultores, para procurarse maquinaria, graneros y otra infraestructura “para producir en las mejores condiciones calidades de arroz exportable y de consumo interno”. Se concibió como una nueva empresa apta para competir con las industrias privadas para así mejorar las condiciones de los trabajadores agrícolas.⁵ Para 1939 contaba con 250 socios y, con este ejemplo, en 1940 se crearon otras 54 cooperativas, con 2.203 socios productores de arroz, café y tabaco. En 1941 ya se habían constituido 87 cooperativas con más de 3.530 socios.

A finales de la década de los treinta, la Cooperativa Modelo logró contrarrestar el poder económico ejercido por las comercializadoras privadas y contribuyó, al menos parcialmente, a atenuar la explotación de los campesinos arrendatarios. Representó “uno de los esfuerzos más interesantes para fortalecer el papel del Estado en las actividades productivas”, que fue “bloqueado por los sectores empresariales de Guayaquil que, en los años sucesivos, logran dar al traste con este experimento y se apoderaron nuevamente del mercado interno y del comercio exterior de la gramínea” (Espinosa, Desmemoria y olvido..., 207).

Hacia fines de la década de los años cuarenta, el cooperativismo era costero y agrícola. En 1948 se registraron 212 cooperativas en el territorio nacional, de las cuales 55% en la provincia del Guayas y 20% en la de Pichincha (Miño, Historia del cooperativismo..., 47). A partir de los años 50, con el apoyo del Instituto Nacional de la Vivienda, se fundaron varias cooperativas de vivienda. En 1960 ya eran 14, con más de 1.000 socios, y para 1970 llegaron a 88 con más de 7.000 socios (Miño, Historia del cooperativismo..., 47). Estas cooperativas cubrían la compra de terrenos, la distribución de lotes y la urbanización.

A pesar de que entre la promulgación de la primera Ley y 1963 el número de cooperativas creció de cinco a 881, “[l]a doctrina cooperativista no tuvo arraigo [...] y fue adaptada al medio cultural nacional que privilegiaba un esquema individual y de aprovechamiento de las facilidades jurídicas de la Ley [...] se registró una influencia limitada de la doctrina cooperativa internacional...” (Miño, Historia del cooperativismo..., 48). Como reflexiona Espinosa, también debería tomarse en cuenta, a partir de las experiencias cooperativistas de los arroceros de la cuenca del Guayas, que esta situación “evidencia el carácter oligárquico del Estado [...] que] coadyuva para que la política estatal, sobre todo desde 1944, no solo que se torne funcional a los intereses de un minúsculo grupo dominado por las firmas exportado-

5 En agosto de 1937 las grandes empresas arroceras controlaban 66,3% de las existencias de arroz. Según el gobierno eran las causantes inmediatas del alza de los precios en el mercado interno, de “la especulación existente y de toda clase de atropellos a los campesinos productores”. Cuando el año siguiente salió a la luz la propuesta de crear la Cooperativa Modelo, los Herederos de J. Puig Verdaguer, Carlos Pérez Noriega, representante de Pacific Trading Co, el representante de Molino Nacional, la Compañía La Fama y Kronfle Hermanos, todos comerciantes, exportadores y piladores de arroz, presentaron su oposición formal al Jefe Supremo y Ministro de Hacienda (Espinosa, Desmemoria y olvido..., 203-204)

ras del puerto Principal, sino que sea abiertamente desfavorable a los trabajadores agrícolas” (Espinosa, Desmemoria y olvido..., 507).

Al parecer, esta segunda etapa histórica habría engendrado otra característica de la ESS: el fuerte condicionamiento de la política pública para que se constituya como una forma de organización social y económica significativa. La primera Ley y el impuesto a la exportación de arroz, fueron fundamentales para promover el despegue del movimiento a partir de 1937. En sentido inverso, al atenuarse el empuje desde la política pública, también se ralentiza la evolución de la ESS.

1.3. El auge (1964-1988)

Con la Alianza para el Progreso como telón de fondo, la Junta Militar de Gobierno (1963-1966) inició en 1964 la reforma agraria. El cooperativismo de tinte individualista al que hace referencia Miño fue llamado a desempeñar un papel central, a lo cual coadyuvieron cuatro factores: la utilización de las cooperativas por parte del Estado para la promoción de la reforma agraria y para la preservación de las comunidades indígenas; la intervención del gobierno norteamericano, afanado en evitar la eventual imitación del modelo cubano; la Iglesia Católica, con la influencia de las ideas de avanzada de la Teología de la Liberación; y las organizaciones campesinas, organizadas para acceder a la propiedad de la tierra (Miño, Historia del cooperativismo..., 62).

Antecedente importante de este periodo fue la creación, en 1961, de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC), en el Ministerio de Previsión Social.⁶ En septiembre de 1996 el gobierno interino de Clemente Yerovi Indaburu, promulgó una nueva Ley de Cooperativas que comenzó por reivindicar los fines asociativos y el carácter de empresa colectiva solidaria de las cooperativas: “Son cooperativas las 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” (Miño, Historia del cooperativismo..., 63). Para la formulación de la política sectorial la Ley creó el Consejo Cooperativo Nacional (Cocona). Estos avances no fueron suficientes para atender las demandas de la expansión de la ESS durante la década de los sesenta del siglo pasado. La politización de las decisiones de la DNC y la corrupción frustraron buena parte de las expectativas del sector.

La Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de EEUU, introdujo tres organizaciones de cooperación: el Cuerpo de Paz, la Asociación Nacional de Cooperativas y la Liga de Cooperativas. Estas entidades apoyaron a la DNC en la creación

6 En su forma original, la DNC contó con cinco departamentos: dirección y asesoramiento, fiscalización, difusión, secretaría y registro.



de cooperativas y de federaciones nacionales, y financiando varias iniciativas, compensando, de alguna manera, las limitaciones fiscales del Ecuador bananero. En la Costa surgieron cooperativas de electrificación, en Santo Domingo y Daule, en áreas de ampliación de la frontera agrícola. La Cooperativa de Electrificación Santo Domingo de los Colorados tenía por objeto ampliar el alumbrado público y el desarrollo de la industria y la agricultura, en un área de 7.000 km² con unos 50.000 habitantes de los cantones Santo Domingo y El Carmen. En los años finales de la década de los sesenta, esta cooperativa tenía 1.615 socios aportantes; recibieron un préstamo del INECEL capitalizado con fondos de la AID y donaciones de equipos y materiales de la Cooperativa de Electrificación Rural de Kentucky.⁷

La Iglesia Católica impulsó la creación de cooperativas agrícolas, de vivienda, forestales y de ahorro. En esta labor destaca la constitución de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fecoac), en junio de 1963, con el apoyo del Cuerpo de Paz y la participación de 33 cooperativas con más de 3.000 socios.⁸ En forma simultánea, las organizaciones de tendencia socialista y comunista negociaron con el Estado la adjudicación de tierras, en especial de las de Asistencia Social, a partir de la conformación de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI).

En 1964 la AID también promovió, con el apoyo de la Fecoac, dos entidades llamadas a completar el escenario del sector: el Banco de Cooperativas y la Cooperativa Coopseguros del Ecuador. Debían estimular la operación de las cooperativas de primer piso con créditos de corto, mediano y largo plazo, la primera; y difundir la importancia de los seguros y contribuir a la integración cooperativa, la segunda (Miño, Historia del cooperativismo..., 72).

En la década de los sesenta, la cooperativa fue la figura jurídica que sirvió de instrumento para que los campesinos accedan a la propiedad de la tierra. “La reforma agraria determinó la proliferación de [...] cooperativas de producción, pero no afianzó un sistema alternativo al tradicional [...] Tan pronto se afectaba la propiedad las cooperativas se fraccionaban, más de hecho que legalmente, en una serie de explotaciones individuales, aunque mantenían, por lo general, áreas de uso comunal en pisos ecológicos de gran altura, como el páramo” (Miño, Historial del cooperativismo..., 66).

7 La Cooperativa de Electrificación Santo Domingo de los Colorados disponía de una casa de máquinas con tres grupos generadores a diésel con una capacidad total de 1.380 Kw, 52 km de redes de distribución, 122 km de líneas de transmisión trifásicas y una capacidad instalada en transformadores de distribución de 2.522 KVA. Toda esta inversión se estimaba en 17 millones de sucres. Véase Armando Mora Borja (1971), Electrificación rural: tesis previa a la obtención del título de ingeniero en la especialización de electrotecnia, Escuela Politécnica Nacional, Quito, pp. 65-70.

8 Otras organizaciones de integración creadas en esa época fueron la Federación de Cooperativas de Vivienda, Fecovi; Federación Nacional de Caficultores, Fenacafé; Federación de Cooperativas Arroceras, Fecoparr; Federación de Cooperativas Bananeras; y Federación Nacional de Cooperativas de Transportes de Taxis, Fenacotaxi (Miño, Historia del cooperativismo..., 69).

En 1973 la DNC registró 2.274 cooperativas, pero solo una cuarta parte de ellas superó la interrupción del financiamiento norteamericano y del apoyo gubernamental. En 1982, al final de la década del auge petrolero, el país contaba con 413 cooperativas de ahorro y crédito, con 445 mil socios. Las cooperativas crecieron más rápidamente que los bancos comerciales: la participación de las cooperativas financieras en la cartera de crédito se duplicó, hasta alcanzar 4,5% de la cartera de crédito total del país (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 74).

Los cambios económicos (ingresos petroleros, mayor poder adquisitivo, ampliación de la infraestructura pública), y sociales de los años setenta, produjeron cambios en la estructura y composición del cooperativismo (ascenso de los grupos de transportistas y educadores, la pérdida relativa de importancia de los sectores rurales y la urbanización). El más importante de estos habría sido la concentración de las entidades financieras del sector. Las 23 cooperativas afiliadas a la Fecoac controlaban, en los primeros años de la década de los ochenta, 90,7% de las aportaciones, 78,7% de las captaciones de ahorros y 80% del crédito concedido, y agrupaban al 81% de los socios del sistema (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 76).⁹

Las dictaduras militares de los setenta poco hicieron por impulsar el cooperativismo. Al final de esa década, el Obispo Leónidas Proaño promovió la creación de cajas comunales de ahorro y crédito, en parte como reacción a la carencia de sentido solidario de las grandes cooperativas de entonces (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 79). Con la crisis de la deuda externa (1982), las regulaciones 120 (1983) y 266 (1985), de la Junta Monetaria, iniciaron la era de supervisión dual: en 1985, “mientras 23 grandes cooperativas son controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, más de 300 cooperativas de ahorro y crédito activas, medianas y pequeñas, continuarían siendo supervisadas por la Dirección de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social” (Miño, *Historia del cooperativismo...*, 80). En 1989 la Superintendencia de Bancos intervino a la Cooperativa San Francisco de Asís por emitir garantías no autorizadas, lo que “demostró la existencia de motivaciones que iban más allá de las relacionadas con el control financiero.”¹⁰

En la periodización de Miño la época de auge avanza hasta 1989. Sin embargo, la evidencia consignada en su estudio confirma que dicho auge se interrumpió al comenzar la “década perdida” de los ochenta. Los ajustes macroeconómicos recesivos, iniciados en 1982, afectaron a las cooperativas. Más todavía, el gobierno

9 Destacaba entre todas la Cooperativa San Francisco de Asís, fundada en septiembre de 1965 con 14 socios y el patrocinio de la Orden Franciscana de Quito. Su objetivo inicial era “servir” a los comerciantes de la calle Ipiales en el centro de Quito. A mediados de los ochenta contaba con la mitad de los socios del sistema cooperativo nacional y un capital social de 13.000 millones de sucres; era una de las cooperativas de ahorro más grandes de América Latina.

10 La intervención de la Cooperativa San Francisco de Asís habría sido impulsada por otra entidad financiera quiteña (Véase Miño, *Historia del cooperativismo...*, 91).



de León Febres Cordero (1984-1988), propició la idea de implantar una normativa financiera única -con sucesivas regulaciones que desconocían las características esenciales de las cooperativas de ahorro y crédito- y la supervisión dual, con las cooperativas más grandes bajo la tutela de la Superintendencia de Bancos y las pequeñas bajo la DNC. Esta época no se define en forma unívoca. Si por una parte el auge del cooperativismo fue necesario para utilizarlo como instrumentos de la reforma agraria y de la expansión de la frontera agrícola, por otra, y dado el crecimiento alcanzado por las cooperativas financieras, comenzó una disputa que se puede analizar en el ámbito de la economía política, y que perdura hasta el presente.

1.4. Neoliberalismo y crisis financiera

En la década final del siglo XX se generó una segunda oleada de reformas neoconservadoras.¹¹ Empaquetadas en el Consenso de Washington, las transformaciones propuestas buscaban expandir la competencia a todas las actividades económicas y reducir la presencia del Estado en todos los ámbitos, y suponían una única racionalidad económica de agentes individualistas dispuestos siempre a maximizar su utilidad. En esta nueva era, la de la sociedad de mercado, la solidaridad, aplicada a la producción, al consumo o a las finanzas, podía considerarse una aberración digna de ablación.

Sin embargo, la estrategia de descentralización y focalización administrativa, y la reducción de las políticas distributivas, aconsejadas por las entidades multilaterales promotoras de los cambios (en especial el Banco Mundial y el FMI, pero también por la CAF y el BID), dieron paso al “surgimiento de numerosas y pequeñas cooperativas de ahorro y crédito durante el periodo 1989-2006” (Miño, Historia del cooperativismo..., 91). Este auge de cooperativas financieras, a contracorriente de la época, alentó al cooperativismo nacional a impulsar en el Congreso de 1992 un proyecto de creación de una superintendencia de cooperativas vetado por el presidente Rodrigo Borja.

Al margen de los alcances de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero de 1994, en 1996 el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), ejecutó un proyecto de fortalecimiento de 19 cooperativas rurales de ahorro y crédito que para el año 2000 reunían a casi 29.000 socios. En 1998 se constituyó con 28 cooperativas el Consorcio de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Sector Rural del Ecuador y, un año más tarde, la Unión de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Magisterio Nacional y la Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (que reunía a las entidades supervisadas por la Superintendencia de Bancos).

¹¹ La primera comenzó luego del cambio de política monetaria realizado por Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal norteamericana y, de manera más precisa, luego de la declaración unilateral de moratoria de la deuda externa mexicana (agosto de 1982).

En 1994 las entidades controladas por la Superintendencia de Bancos sumaban 191, de las cuales 24 eran cooperativas de ahorro y crédito. En 1998, en la antesala del desenlace de la crisis financiera, ese total ya se había reducido a 130 entidades, y habían quebrado tres bancos comerciales, pero las cooperativas sumaban 25.¹² Al finalizar 1999, ya había quebrado la mitad del sistema bancario privado, a pesar de los ingentes recursos fiscales canalizados por la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), para supuestamente, contrarrestar el riesgo moral de una porción importante de bancos privados. “Según la FECOAC, en 1999, la confianza y solvencia de la gente se reflejó en el incremento de los depósitos, en especial a plazo fijo, que crecieron en un 116% en el periodo de enero a junio, lo que demuestra la seguridad que el sistema cooperativo despertó en los ahorristas” (Miño, Historia del cooperativismo..., 94). Esta afirmación, tomada de la Revista Cooperativa (editada por la FECOAC), no indica si esa variación de los activos de las organizaciones corresponde a sucesos corrientes o constantes -lo que no resulta trivial en un año en el que la inflación llegó al 90%.

Tampoco se menciona que, el 12 de febrero de 1999 el Banco Central del Ecuador decidió la flotación del tipo de cambio; que entre enero y mayo de 1999, el impuesto a la circulación de capitales establecido por la mayoría legislativa en diciembre de 1998, produjo una reducción de 64% en el volumen de captaciones a plazo del sector bancario privado; y que, el congelamiento de depósitos decretado el 8 de marzo de 1999 bloqueó unos 9,7 millones de dólares en el sistema cooperativo.¹³

Esta información indica que la evaluación de los efectos de la crisis financiera de fines del siglo pasado en las cooperativas de ahorro y crédito es una asignatura pendiente. Basta recordar que al decretarse de manera unilateral la dolarización (9 de enero de 2000), todo depósito monetario fue canjeado a razón de 25.000 sucres por dólar, lo que implicó una fenomenal pérdida del valor de los depósitos monetarios de los socios de las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo se puede aceptar, al menos en forma preliminar, la afirmación de Miño, en el sentido de que las cooperativas de ahorro y crédito fueron menos afectadas que los bancos y otras sociedades financieras de capital, pues presentaron una resiliencia superior frente a la crisis financiera provocada por una parte de los bancos comerciales privados.

12 Se consideraban entidades financieras a los bancos comerciales, sociedades de intermediación financiera, mutualistas, cooperativas, almacenes generales de depósito, compañías de arrendamiento mercantil, tarjetas de crédito, casas de cambio, corporaciones de garantía crediticia e instituciones financieras públicas. Véase Julio Oleas Montalvo (2014), Ecuador 1972-1999: del desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal, tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, p. 442.

13 Ibíd (2015), “Ecuador en la década final del siglo XX: liberalización financiera, crisis bancaria y colapso de la moneda nacional, 1992-2000” en *VI Encuentro de Historia Económica, Liberalización financiera y crisis de fin de siglo*, Banco Central del Ecuador, Quito, p. 126.



La crisis financiera tuvo otro efecto no buscado ni consentido: el desplazamiento de depositantes, desde el sistema financiero privado, hacia las entidades cooperativas, dada la inseguridad jurídica propiciada por las entidades financieras públicas cooptadas por el poder económico (Superintendencia de Bancos, Ministerio de Finanzas, Agencia de Garantía de Depósitos, Banco Central del Ecuador, Asamblea Constituyente de 1998 y Congreso Nacional 1998-1999). De forma que, entre 1998 y 2006, los depósitos a plazo (dólares corrientes), en el sistema cooperativo se incrementaron a razón de 58% en promedio anual (Miño, Historia del cooperativismo..., 97).

Con la dolarización desaparecieron los incentivos especulativos propiciados por la liberalización financiera de los noventa. Se esfumó el tipo de cambio y la inflación se desaceleró paulatinamente. Este sosiego del ambiente financiero también favoreció a las cooperativas de ahorro y crédito.

2. La economía social y solidaria en el ámbito constitucional

La ESS convive y se adapta al ambiente social forjado por el mercado capitalista, en el centro o en la periferia de ese sistema. Esta es una opción de organización social con variado potencial transformador de la sociedad, para lo cual puede asumir distintas lógicas sociales, según el grado de tolerancia de la organización hegemónica o de la conveniencia del régimen político vigente. Siguiendo a Erik Olin Wright, esas lógicas pueden ser intersticiales, rupturistas o simbióticas. Una lógica de transformación intersticial implica la construcción de alternativas “en los espacios y las grietas del sistema social existente”. Una lógica de transformación simbiótica “utiliza las estructuras del Estado y las administraciones públicas para construir un tejido social y asociativo alternativo [...] En este caso [se trata] de *utilizar* el poder.” Una lógica rupturista implica la “destrucción radical de las relaciones de poder”.¹⁴ Estas lógicas se enraízan en el proceso histórico que, al mismo tiempo, define las características específicas de la ESS en cada caso.

En Ecuador, la lógica de inserción de la ESS en la sociedad, ha fluctuado entre lo intersticial y lo simbiótico. Es decir, entre la búsqueda de los resquicios dejados por el crecimiento económico dependiente, en los cuales se pudieron localizar las organizaciones sociales, y la funcionalización de esas organizaciones (en especial de las cooperativas), por parte de la autoridad pública para fines específicos.

A primera vista parecería que el reconocimiento constitucional de la ESS refleja, en sí mismo, la afirmación de una lógica de inserción simbiótica. En realidad, el reconocimiento constitucional es necesario pero; no es suficiente para la concreción de una lógica simbiótica. La presencia de la ESS en el texto de una constitución,

14 Joaquim Sempere y Ernest García (2014), “Qué papel pueden tener las cooperativas en una transición postcarbón? Reflexiones desde el cooperativismo en Cataluña” en *Revista de Economía Crítica* N. 18, pp. 31-47.

no implica su plena institucionalización formal y, a pesar del reconocimiento constitucional, la inserción de la ESS en la sociedad puede seguir siendo intersticial. Para corroborar esta afirmación se examinan a continuación los textos relevantes de las últimas tres constituciones ecuatorianas y, con similar propósito, con la información disponible, en el acápite siguiente se elabora un brevísimo recuento histórico de la ESS en el siglo XX y primera década del siglo XXI.

2.1. Las constituciones de 1978 y 1998

La ESS se visibilizó plenamente en el nivel jurídico-constitucional en 1978. Esa norma, preparada por orden del Consejo Supremo de Gobierno (enero de 1976 - agosto de 1979), y aprobada por referéndum el 15 de agosto de 1978, estableció como garantía de las personas, el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad (artículo 19). Se consideró que la educación era deber “primordial” del Estado, y que tenía “un sentido moral, histórico y social y estimula el desarrollo de la capacidad crítica del educando para la comprensión cabal de la realidad ecuatoriana, da promoción de una auténtica cultura nacional, la solidaridad humana y la acción social y comunitaria” (artículo 27). El Estado tenía la obligación de contribuir a organizar y promover a los sectores populares, para facilitar una efectiva participación en el desarrollo de la comunidad (artículo 30). El desarrollo se concibió como el resultado del incremento de la producción “en un sistema de economía de mercado” pero; el Estado debía buscar una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza en la comunidad (artículo 45). El artículo 107 estableció defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores y de las personas sin medios económicos.

Estas normas constitucionales presentan un uso ambiguo de la palabra «comunidad», como símil de sociedad en sentido amplio, o como grupo social más reducido –incluso determinado por afinidades étnicas.

El artículo 46 de la Sección II (De los sectores de la economía), del Título III (De la Economía), establecía que la economía ecuatoriana debía funcionar mediante cuatro sectores: el público, el de la economía mixta, el privado y “el sector comunitario o de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas. El Estado dictará leyes para la regulación y desarrollo de este sector...” El artículo 51 garantizó la propiedad de la tierra “directa y eficazmente trabajada por su propietario” y propuso la reforma agraria como una política de Estado para el desarrollo económico y la distribución de la riqueza y de los ingresos; proscribió el latifundio, planteó eliminar el minifundio y estimular “la producción comunitaria y cooperativa”.

Estas disposiciones constitucionales eran base suficiente para institucionalizar la ESS en los años finales del boom petrolero del siglo XX. Para comenzar, el



artículo 46 ordenaba al Estado dictar leyes específicas para el desarrollo de la ESS. Pero ocurrió lo contrario. Al empezar el reflujo neoconservador que se instauró en la política pública ecuatoriana a raíz de la crisis de la deuda externa, la Regulación No. 120 de la Junta Monetaria (9 de septiembre de 1983) dispuso que las cooperativas de ahorro y crédito con oficinas abiertas al público sean controladas por la Superintendencia de Bancos.¹⁵

En junio de 1985, el Tribunal de Garantías Constitucionales rechazó una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Regulación 120 y al siguiente mes (3 de julio de 1985), la Junta Monetaria expidió la Regulación 266 mediante la cual otorgó a la Superintendencia de Bancos, la facultad privativa de calificar a las cooperativas sujetas a su vigilancia y control. El 19 de septiembre de ese mismo año se creó la Dirección General de Cooperativas de Ahorro y Crédito de la Superintendencia de Bancos (Da Ros, “La problemática normativa...”, 179).

El Decreto Ejecutivo N. 1.845 (12 de mayo de 1986), dispuso que todas las cooperativas abiertas sean controladas por la Superintendencia de Bancos. Con esta disposición, otras 120 cooperativas de ahorro y crédito debieron ser supervisadas por el ente de control del sector bancario privado. Pero seis años más tarde (junio de 1992), mediante resolución de la Superintendencia de Bancos, ese control se limitó a entidades con activos totales de al menos 20.000 salarios mínimos vitales. Esto redujo a 23 el número de entidades controladas por la Superintendencia bancaria; las demás retornaron al control de la Dirección Nacional de Cooperativas.¹⁶ Esta decisión se tomó para evitar el costo de la supervisión, no para cumplir el mandato del inciso 3 del artículo 46 de la Constitución de 1978. De esta manera, por razones «pragmáticas» las cooperativas de ahorro y crédito más pequeñas fueron sometidas a la regulación y control ejercidos por la Dirección Nacional de Cooperativas en base a la Ley de Cooperativas y a su Reglamento, y las más grandes a una supervisión similar a la de los bancos comerciales.

La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero del 12 de mayo de 1994, ratificó el control de la Superintendencia de Bancos a las cooperativas con más activos. De esta manera, “mientras unas [cooperativas] seguían siendo conducidas por criterios obsoletos, limitantes y hasta politizados, otras se sujetaban a la

15 Sin embargo de que el artículo 94 de la Ley de Cooperativas prescribía que la fiscalización de las cooperativas correspondía a la Dirección Nacional de Cooperativas, dependencia del Ministerio de Bienestar Social. Véase Giuseppina Da Ros (2001), “La problemática normativa del cooperativismo ecuatoriano: el papel de la intervención pública” en Giuseppina Da Ros editora, *Realidad y desafíos de la economía solidaria. Iniciativas comunitarias y cooperativas en el Ecuador*, Facultad de Economía PUCE – Ediciones ABYA-YALA, Quito, p. 178.

16 Ximena Arellano y Judith Arias (2009), Diseño, análisis e indicadores de gestión para la Cooperativa de Ahorro y Crédito El Sagrario Ltda., de la ciudad de Ambato, periodo 2008, tesis de grado previa a la obtención del título de ingeniería y doctora en contabilidad y auditoría, Universidad Técnica Particular de Loja, p. 20.

aplicación de normas que, por ser propias de sociedades de capital, no tomaban en consideración sus peculiaridades” (Da Ros, “La problemática normativa..., 180).

En concordancia¹⁷ con el artículo 216 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, el Decreto 1.227 de 19 de marzo de 1998, expidió un Reglamento para la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito sujetas al control de la Superintendencia de Bancos. Se estableció un monto de capital mínimo para constituir cooperativas abiertas (300.000 unidades de valor constante, UVC), y se las facultó a prestar servicios financieros a terceras personas, no socias de ellas.¹⁸

El Decreto 1.227 eliminó toda referencia a la Ley de Cooperativas, con lo que las cooperativas de ahorro y crédito adscritas a la Superintendencia de Bancos finalmente fueron extraídas de su matriz originaria. Para perfeccionar la homologación de las cooperativas de ahorro y crédito, en la matriz financiera de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, el Decreto 1.227 estableció que hasta mayo de 1999 las cooperativas de ahorro y crédito podían solicitar su incorporación al control de la Superintendencia de Bancos, previo el cumplimiento de ciertos requisitos. De no hacerlo, debían liquidarse o constituirse como cooperativas cerradas y dejar de captar recursos del público.¹⁹

Las reformas económicas promovidas desde finales de la década de los ochenta trataron activamente de anular a las organizaciones financieras de la ESS, colocándolas bajo la regulación y el control del sistema bancario privado. En dos décadas, la promisorio presencia inicial de la ESS en la Constitución de 1978 fue revocada: las organizaciones financieras debían asumir los parámetros de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, o convertirse en organizaciones cerradas o liquidarse. Las demás organizaciones de la ESS quedaron sujetas a la precaria supervisión de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, convertida en uno de los brazos más robustos del clientelismo político forjado en las dos décadas finales del siglo XX. En este lapso, esa Dirección Nacional tuvo 45 directores, es decir, cada uno de ellos duró en su cargo, en promedio, poco más de cinco meses (Da Ros, “La problemática normativa..., 177).

Los partidos políticos que promovieron el derrocamiento de Abdalá Bucaram y el interinato de Fabián Alarcón, también capitalizaron en su beneficio el cam-

17 Las unidades de valor constante (UVC) eran una unidad de cuenta financiera que servían para evitar la pérdida de valor de los activos financieros en presencia de una inflación de dos dígitos altos prevaleciente durante la mayor parte de la década de los años noventa.

18 Para muchos, esta facultad desvirtuó el carácter de empresas autogestionarias de las cooperativas de ahorro y crédito, para convertirlas en cuasi sociedades anónimas (Véase Da Ros, “La problemática normativa..., 181).

19 La Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador (FECOAC) logró una prórroga de un año, hasta mayo de 2000, pero los eventos de enero de 2000 cambiaron el escenario.



bio constitucional puesto en vigencia el 10 de agosto de 1998. La «Constitución de 1998», como se conoce a la reforma constitucional elaborada en la Academia de Guerra fue un punto de llegada, más que un punto de partida, para ordenar la convivencia nacional. En el quinquenio final del siglo XX, el desgaste de la Constitución de 1978 era tan notorio como el avance de las doctrinas neoconservadoras promovidas por el FMI, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales. Los legisladores reunidos en Sangolquí, elaboraron un texto constitucional aprobado como reforma a la Constitución de 1978, para evitar el escrutinio de los electores.

Este texto, la «Constitución de 1998», fue el resultado de una transacción entre las reivindicaciones de los movimientos sociales y el avance inexorable del libertinaje financiero promovido por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero de 1994.²⁰ Fruto de esta transacción, la enunciación de la ESS no pudo ser extirpada del texto constitucional, aunque en el contexto general quedó prácticamente anulada.

El sistema económico se definió como “economía social de mercado”, organizado con la “coexistencia y concurrencia” de los sectores público y privado. El artículo 245 prescribía que, las formas de propiedad y de gestión de las «empresas económicas» podían ser: privadas, públicas, mixtas, comunitarias o de autogestión. El artículo 246, obligaba al Estado a promover el desarrollo de empresas comunitarias o de autogestión, considerando entre estas a cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares. El artículo 267 establecía estimular la producción comunitaria y cooperativa, mediante la integración de unidades de producción.

En la Constitución de 1998, los textos relativos a lo económico sugieren que todas las empresas deben maximizar sus ganancias y que solo se diferencian por sus formas de propiedad y de gestión. Es decir, que el modo de producción es exclusivo y excluyente, y que en él se subsumen todo tipo de empresas que, al final, tendrían una sola racionalidad económica. En el régimen agropecuario (Capítulo 6), el cooperativismo se concebía como un medio para estimular la producción, integrando unidades productivas.²¹

20 Pablo Andrade sostiene que fue el “momento histórico en el que la democratización ecuatoriana tuvo la oportunidad de extenderse hacia los campesinos indígenas organizados, al menos en el sentido de su inclusión política”. Véase Pablo Andrade (2004), “Negociando el Cambio: Fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998” en Santiago Andrade, Julio C. Trujillo y Roberto Viciano, editores, *La estructura constitucional del Estado Ecuatoriano*, Quito, UASB – Corporación Editora Nacional, 2004, p. 51. En Julio Oleas (2001) “Del libertinaje financiero a la pérdida del signo monetario: una visión macroeconómica” en Salvador Marconi, editor, *Macroeconomía y economía política en dolarización*, Quito, Abya-Yala/UPS – ILDIS – UASB, se sostiene que la pérdida del signo monetario fue consecuencia del libertinaje financiero practicado por varios banqueros, al amparo de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y de la Constitución de 1998.

21 Ninguna característica de la ESS fue considerada relevante. Sin decirlo, lo único relevante era el productivismo y la forma de gestión de la propiedad; se sobreentendía que solo existía una racionalidad económica en dos sectores económicos: público y privado.

Sin embargo, al poco tiempo estas prescripciones constitucionales, que allanaban el camino para difuminar a la ESS entre la maltrecha economía resultante de la crisis financiera, chocaron con la realidad. Tras la dolarización unilateral decretada el 9 de enero de 2000, el movimiento indígena, con el respaldo de una parte del mando militar, derrocó al presidente Mahuad; este evento marcó con claridad el umbral de tolerancia al que se había llevado a los movimientos sociales. El Decreto 1.227 de marzo de 1998, fue reformado mediante Decreto Ejecutivo 2.132 de 4 de diciembre de 2001. Esta reforma, en su mayoría consensuada a contrapelo de las reformas constitucionales de 1998, incorporó elementos que ayudaron a reconstituir la ESS. En especial, se recuperó la identidad de las cooperativas, como personas jurídicas de naturaleza especial, en las que se fusionan la calidad de socios-propietarios-usuarios, sometidas a control democrático y no del capital; se superó la división entre cooperativas abiertas y cerradas; y se recuperó los elementos esenciales de la gobernabilidad cooperativa.²²

Sin embargo, buena parte de estos avances hacia una regulación integral fueron bloqueados con los decretos 3.050 y 354, de 29 de agosto de 2002 y 28 de julio de 2005, respectivamente que, nuevamente, establecieron exclusiones y segmentaciones determinados por el capital, los activos y los tipos de aportaciones.

2.2. La Constitución de 2008

Como la Constitución de 1978, treinta años más tarde la Constitución de 2008 también visibilizó a la ESS. En el informe de mayoría transcrito en el Acta 055 de 30 de mayo de 2008, preparatorio de los textos correspondientes al régimen de desarrollo, se propuso pasar de una economía centrada en el mercado, la acumulación y el capital, a “una que pone en el centro de su atención al ser humano”, de manera que se instaure un sistema económico social y solidario. Se buscaba “garantizar la soberanía económica, la progresiva superación del modelo extractivista, el reconocimiento del ser humano y su trabajo como la única fuente real de valor, posibilitar el fortalecimiento de formas de intercambio más solidarias e impulsar formas de consumo que no comprometan nuestro presente, ni la base material de las futuras generaciones.”²³

El texto propuesto por la mayoría de esa comisión para visibilizar a la ESS fue aceptado en su contenido medular (Tabla 1). Como honrando el principio general de discriminación positiva, que inspiró muchas de las acciones de cambio durante

22 Pero se insistió en aplicar a las cooperativas de ahorro y crédito las normas de solvencia y prudencia de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y las normas de Basilea II, previéndose un proceso de adaptación de 4 años, que debía cumplirse en 2006. Estas reformas tuvieron el respaldo del consenso de quienes intervinieron en su preparación: la FECOAC, la Superintendencia de Bancos, la Dirección Nacional de Cooperativas, Asociación de Cooperativas Reguladas, Corporación Financiera Nacional, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU por sus siglas en inglés) y la Confederación de Cooperativas de Alemania (DGRV por sus siglas en alemán) (Arellano y Arias, “Diseño, análisis e indicadores de gestión...”, 21-22).

23 Asamblea Constituyente, Acta 055 de 30 de mayo de 2008, p. 15.



la primera etapa del gobierno iniciado en 2007, el sexto artículo redactado por esa mayoría planteó que las compras públicas priorizarán los productos y servicios nacionales, “en particular los provenientes de la economía popular y solidaria...” (Acta 055, 19), lo que finalmente se consagró como artículo 288.

Tabla 1

Textos propuesto y final para la ESS en la Constitución de 2008

Texto propuesto por el informe de mayoría	Texto final
Art. 1. El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propone una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza. Tiene por objeto garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales que posibilitan el buen vivir. Integran el sistema económico y la economía pública, privada, mixta, cooperativa, asociativa, comunitaria, familiar y las demás que la Constitución determine. Se fortalecerá la producción nacional y una inserción estratégica en la economía mundial, la productividad sistémica, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, se asegurará la soberanía alimentaria y energética, se promocionará la incorporación de valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza, y el respeto a la vida y las culturas; se generarán procesos internos de integración regional, campo y ciudad, económica, productiva, fiscal, tecnológica, financiera, laboral y cultural. Se valorizarán todas las formas de trabajo respetando la dignidad, estabilidad y seguridad laboral. Se promoverá el intercambio de bienes y servicios en mercados transparentes, competitivos y complementarios, priorizando las necesidades de la sociedad. Se distribuirá equitativa y solidariamente los beneficios generados socialmente en el proceso de producción e intercambio; se impulsará un consumo social y ambientalmente responsable.	Art. 283. El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Cambiar el concepto de economía social de mercado por el de economía social y solidaria pareció imprudente a la minoría de la Mesa Siete: “...la supuesta ‘economía solidaria’ no constituye una teoría de manejo del mercado, peor un sistema económico, configurándose por lo tanto como un concepto indeterminado, de

carácter indefinido, que puede ser interpretado y aplicado en forma subjetiva adecuándose a la voluntad del gobernante de ocasión”, acotó Pablo Lucio, del Movimiento Futuro Ya (Acta 055, 27).

Lucio y Roberto Ponce (PRIAN) invocaron a Von Mohl (creador del Estado de derecho, en 1832, según afirmaron), y a Karl Loewenstein (el padre del constitucionalismo moderno), para sostener que “[a]l eliminar el concepto de mercado se quiere profundizar el rol social u (sic) solidario del Estado en detrimento de la libertad de las personas que crean riqueza. *Una sociedad equitativa sin los incentivos para generar riqueza se empobrece*” (Las cursivas son nuestras. Acta 055, 27). Ponce sostuvo que estas reformas “dan señales peligrosas para cualquier inversionista y que este nuevo concepto de economía solidaria también consagra la peligrosa apertura de una garantía constitucional. ¿A juicio de quién es solidaria la economía, Presidente?”, preguntó (Acta 055, 42).

Lucio argumentó que muchos países consagran la economía social de mercado “...no están locos [...] Si queremos pongamos otra frase, pongamos economía social solidaria, festiva, asociativa, recíproca, de vecinos y al final lo que ustedes quieran, hay que agregar ‘de mercado’ porque es un elemento fundamental de la libertad de la gente” (Acta 055, 58).

Si para la minoría el mercado capitalista es el hábitat de la libertad, para la asambleísta Beatriz Tola (PAIS), “[l]o que nosotros queremos es construir un nuevo régimen económico, el social y solidario, que también incluye al mercado, porque obviamente que la distribución y el intercambio son necesarios, pero no de la manera en que se ha hecho en estos últimos años en este país. Hoy resulta que el mercado ha sido el altruista. ¿Vamos entonces a declararle santo al señor Noboa [...] porque paga los precios justos a los productores de banano? Ponce inmediatamente pidió punto de orden: “Presidente, le exijo a la señora Tola, que presente pruebas con lo que está diciendo, ella no puede aludir a personas aquí, y a gente que da trabajo en este país, le exijo pruebas” (Acta 055, p. 59).

Tola prosiguió: “Queremos [...] reconocer la diversidad de las economías que hay en el país, no solo queremos el privilegio y la supremacía de una economía privada, ligada, básicamente, a los niveles especulativos. Queremos reconocer la economía cooperativista, queremos reconocer la economía comunitaria, la economía asociativa, en general, también la economía popular, que hoy da alrededor del ochenta por ciento de los puestos de trabajo en este país” (Acta 055, 60).²⁴

El asambleísta Jorge Escala (MPD), reconoció que la Asamblea Constituyente quería recuperar la facultad del Estado de “ser el organizador y planificador de la

24 Parece evidente que Tola se refiere más a la economía popular que a la solidaria.



economía, e implementar una economía social solidaria donde también integra el sistema económico, esto es la economía mixta... somos partidarios de aquello, que debe fomentarse la cooperativa mixta de producción, donde el Estado se haga socio de los campesinos, con los artesanos, otorgue los créditos a largo tiempo, la gente ponga lo que sabe hacer el campesino su tierra, su trabajo;” (Acta 055, 115).

La segunda parte del informe de mayoría, presentado el 31 de mayo de 2008, propuso que la intermediación financiera se considere un servicio público delegable y que se reconozca “la especificidad de al menos tres tipos de banca [sic]: pública, privada y populares o solidarias. Cada uno de estos sectores contará con normatividad y control específicas y diferenciadas (sic)”.²⁵

La minoría también se opuso a esta propuesta, que finalmente se cristalizó ligeramente modificada en el artículo 308 de la Constitución de 2008, que considera a las actividades financieras como un servicio de *orden público*. Afirmaron que esto atentaba “gravemente” contra el funcionamiento del sistema financiero (Acta 055, 28). Lucio intervino nuevamente: “Hay un bien público que es preservar el sistema de pagos y los depósitos de los clientes. Eso lleva a que tenga que haber autorizaciones de funcionamiento, sí; tiene que llevar a una regulación, sí. Estemos muy claros en esto, eso ¿tiene que llevar a que se convierta en un servicio público delegado? no” (Acta 056, 20). El asambleísta Rolando Panchana (PAIS), apoyó la reticencia de la minoría, advirtiendo que “eso tendría un efecto de rebote con nuestra estadía [sic] en la Organización Mundial de Comercio” (Acta 056, 56). En cuanto a la vinculación de los grupos financieros propuso un texto alternativo: “Las entidades o grupos financieros, con excepción de aquellas de carácter popular o solidario, no podrán ser vinculadas a empresas ajenas a la actividad financiera” (Acta 056, 57).

La mayoría volvió a imponer su peso político, aprobando casi en forma íntegra el texto propuesto en su informe para la conformación del sistema financiero (Tabla 2).

El asambleísta Pedro Morales (Pachakutik), ponente de la segunda parte del informe de mayoría resaltó “que estamos proponiendo que las entidades de carácter popular y solidario cuenten con una normatividad propia de control, de tributación para que sobre esta base puedan encauzar y ser partícipes del desarrollo del país, especialmente de la economía popular y comunitaria y dejen de ser lo que se ha dicho, el sector marginal de la economía, porque los marginales, los sectores marginales también hacemos la economía” (Acta 056, 17).

Beatriz Tola (PAIS), intervino para afirmar que “...la banca privada controla cerca del setenta y cuatro por ciento del mercado financiero en este país; pero no llega pues, a los productores del campo, no llega a las mujeres que tienen los talleres

25 Asamblea Constituyente, Acta 056, pp. 7-8.

en distintas partes de las ciudades, no llega allá. Justamente eso queremos revertir. Democratizar el acceso al crédito significa apoyar decididamente a ese sector de las finanzas populares, a las cooperativas, a las cajas de ahorro que hoy sí están llegando; significa también fortalecer la banca pública como un mecanismo claro de propiciar el desarrollo” (Acta 056, 69).

Tabla 2

Textos propuesto y final para el sistema financiero en la Constitución de 2008

Texto propuesto por el informe de mayoría	Texto final
Art. 28. El sistema financiero nacional está compuesto por todas las entidades públicas, privadas y aquellas de carácter popular, cooperativo, asociativo, solidario, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro y cooperativas de ahorro y crédito, y las demás que ofrecen servicios financieros. Cada uno de estos sectores contará con normativa, control y tributación específicas diferenciadas	Art. 309. El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez. Estas entidades serán autónomas. Los directivos de las entidades de control serán responsables administrativa, civil y penalmente por sus decisiones.
Art. 31. Las iniciativas de servicios financieros populares o solidarios recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial por parte del Estado en tanto impulsen el desarrollo de la economía popular y comunitaria, preservando estabilidad y solidez.	Art. 311.- El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.

Gilberto Guamangate (Pachakutik), agradeció al presidente de la Mesa Siete, Pedro Morales, porque “...por fin, toman en cuenta ya a las cooperativas, a las cajas solidarias, a los bancos comunales que son prácticas que en nuestras organizaciones, que en nuestros pueblos y nacionalidades ya se viven. Por eso quiero saludar. Pero, es importante. A mí hay un tema que me preocupa en ese mismo artículo, en donde se habla de que: ‘Cada uno de estos sectores contará con una normatividad, control y tributación’. Lo de tributación me preocupa porque, sinceramente, en las comunidades donde están nuestros bancos comunales, en donde están nuestras cajas solidarias, esa gente hace hasta lo imposible para aportar a este proyecto de un país, pero cuando tienen que tributar es sumamente difícil...” (Acta 056, 80-81).

Andrés Pavón (PRIAN), contestó a Guamangate: “...algo fundamental que se ha vivido en la provincia de Imbabura y que viene a colación en estos momentos. Hablamos



también de que podían ser banqueros las cajas de crédito, las cooperativas, pero esas cajas de crédito y esas cooperativas han recibido apoyo, casi siempre, de los organismos internacionales o de las ONG y, en especial, del sector indígena. Y me asombra demasiado hoy, ver que quieren salir como los grandes héroes el movimiento Pachakutik, sin ofender” (Acta 056, 91). Guamangate reaccionó pidiendo información sobre “qué cosas malas han hecho las cajas solidarias”, a lo que Pavón ripostó que las “cajas de crédito se han convertido en esos monopolios [...] de esas organizaciones que solo los dirigentes han cogido esos recursos, y han querido o han dado solo a la gente que ha sido de su línea política. Por eso es que no se ha podido crecer, lastimosamente...” (Acta 056, 92).

El asambleísta Fernando Vega (PAIS), se interpuso en esta disputa diciendo que “...me parece tan grande ignorancia, que no se ha enterado el señor que, por ejemplo, en la zona del Austro, casi un sesenta por ciento de la población ha logrado salir adelante, gracias a las cooperativas, a las cajas y a los centros comunales. Por lo tanto, un mínimo de información, compañero, para poder hablar” (Actas 056, 92). La asambleísta Marisol Peñafiel (PAIS), también apostilló a Pavón: “...decirle que también represento a la provincia de Imbabura. Cooperativas de ahorro y crédito como la Cooperativa San Antonio Limitada, que responde a la participación ciudadana de los barrios rurales, significan el progreso; cooperativas como la Atuntaqui Limitada, representan al progreso y al desarrollo del microempresario textil” (Actas 056, 93).

2.3. El corolario de 30 años de ESS en el nivel constitucional

Los resultados reseñados en el nivel constitucional, legal y reglamentario, en los treinta años transcurridos entre 1978 y 2008, indican que no siempre existió correspondencia entre la norma constitucional y las normas jurídicas de nivel inferior. El artículo 46 de la Constitución de 1978 estableció formalmente la ESS y el artículo 51 vinculó las cooperativas y la producción comunitaria directamente a la reforma agraria. Estas disposiciones hubieran cambiado la lógica intersticial de la ESS ecuatoriana por una lógica simbiótica, pues el Estado invitaba a la ESS a promover la política de reforma agraria, comprometiéndose a dotarle de legislación específica.

Pero la Regulación 120 de la Junta Monetaria (9 de septiembre de 1983), apuntó en dirección contraria, iniciando un prolongado proceso de desnaturalización de las organizaciones de la ESS, y profundizando paulatinamente la lógica intersticial. Por una parte, la supervisión de las entidades financieras fue segmentada: las más grandes pasaron al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros y las menores siguieron bajo la competencia de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, entidad que, junto al Ministerio de Agricultura, mantuvo el control de las organizaciones no financieras de la ESS.

La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (1994), acentuó esta escisión y, cuando la crisis de fin de siglo comenzaba a tomar fuerza, con el Decreto

1.227 (19 de marzo de 1998), se expidió un reglamento de constitución de cooperativas de ahorro y crédito que obligaba a las entidades a asumir los estándares del sector financiero privado, si no querían desaparecer. Esta tendencia a la anulación de la diversidad social del Ecuador, llegó a su punto culminante con la Constitución de 1998 que consagró, como único escenario viable, la «economía social de mercado», y aceptó la presencia de dos sectores económicos (público y privado), en donde se podían reconocer varias formas de propiedad, siendo una de ellas la comunitaria o de autogestión.²⁶

Sin embargo, para corroborar una vez más la hipótesis planteada, en medio de la anomia social provocada por la crisis financiera y la subsecuente dolarización, el Decreto Ejecutivo 2.132 (4 de diciembre de 2001), reconstituyó buena parte de los fundamentos de la ESS, cuando la Constitución de 1998 la desconoció, reduciéndola a una forma de propiedad diferente a la propiedad privada individualista. No obstante, dada la tendencia general, hacia la consolidación de las ideas y política neoconservadoras, en 2002 y 2005 se promulgaron nuevos decretos que trataron de cancelar los espacios recuperados con el Decreto Ejecutivo 2.132. Estos flujos y reflujos sugieren que el apoyo y el reconocimiento a la ESS han sido motivo de opacas disputas políticas, entre sus promotores y sus detractores, un estudio y análisis, constituye una asignatura pendiente de la historia social y económica ecuatoriana.

Con los vientos de cambio que soplaban en la coyuntura política 2007-2008, y la abrumadora mayoría obtenida por los movimientos progresistas en la Asamblea Constituyente de 2008, no fue difícil reinstalar en el plano constitucional a la ESS. Lo sustancial de la discusión parlamentaria giró en torno al régimen económico y a la naturaleza de los servicios financieros. En cuanto a lo primero, la disputa se dio entre quienes pugnaban por mantener el concepto de economía social de mercado, y quienes apoyaban el cambio, promoviendo la economía social y solidaria. La memoria fresca de la crisis de fin de siglo ayudó a que los servicios financieros se consideren un servicio de orden público, a pesar de la decidida oposición de los voceros de la banca comercial.

En las más de 200 páginas de las dos actas de primera discusión, sobre los textos que finalmente conformaron el capítulo de soberanía económica, no existen más de tres párrafos con intervenciones explícitamente dedicadas a la promoción de la ESS. Así como hubo fuerte oposición a asumir un «sistema económico popular y solidario», no hubo oposición a los textos que reconocían explícitamente a la «economía popular y solidaria» y a sus «sectores»: cooperativista, asociativos y co-

26 La diferencia entre esta declaración, y la del segundo inciso del artículo 283 de la Constitución de 2008 no es menor: mientras la Constitución de 1998 habla de formas de propiedad, la de 2008 hace referencia a un sistema económico integrado por «formas de organización», que podían ser pública, privada, mixta, popular y solidaria, “y las demás que la Constitución determine”. Un claro reconocimiento a la diversidad social.



munitarios. Como un reflejo del grado de desarrollo del sector financiero de la ESS –frente al menor desarrollo del no financiero– el artículo 311 de la Constitución de 2008 estableció la composición del sector y su tratamiento especial y diferenciado.

3. La construcción de la arquitectura institucional de la ESS después de 2008

La Nueva Economía Institucional (NEI), postula que una empresa se crea cuando sus integrantes asumen que los objetivos buscados son más fáciles de alcanzar en conjunto que en forma individual. En la empresa capitalista, en la que trabajo y capital se encuentran disociados, los objetivos buscados son la maximización de excedentes y la acumulación de capital. La esencia de la empresa capitalista consiste “en una distribución inicial de los factores de producción que coloca, a un lado, la fuerza de trabajo (de personas carentes de propiedad de medios de trabajo) y, al otro lado, la propiedad de los medios de trabajo, o capital (en manos de personas que no aportan su trabajo al proceso productivo) [...] el poder de decisión viene asignado a la propiedad y no al trabajo” (Sempere y Garcia, “¿Qué papel pueden tener las...? 34).

La naturaleza y los objetivos de las empresas sociales y solidarias desbordan los límites individualistas y las metas crematísticas de la empresa capitalista, y se impulsan desde la democracia económica.²⁷ Estos aspectos esenciales (las cualidades específicas de las organizaciones sociales, sus objetivos y su forma de gobierno), configuran el ambiente de las conductas sociales de la ESS, practicadas por las personas, sea en forma directa o por medio de sus organizaciones.²⁸ Estas conductas sociales constituyen el núcleo de la institución social denominada economía popular y solidaria, instaurada de manera formal con la vigencia del artículo 283 de la Constitución de 2008.

3.1. La institucionalización de la ESS

La consagración de la ESS en un texto constitucional no determina su plena institucionalización, como ya se probó históricamente con la Constitución de 1978. En esta el artículo 46 reconoció la empresa cooperativa, pero; al comenzar la era de

27 Erik Olin Wright, presidente de la American Sociological Association, considera que “...en una sociedad plenamente democrática, toda la gente debería tener amplio e igualitario acceso a los medios necesarios para participar significativamente en las decisiones sobre temas que afectan sus vidas.” Véase Erik Olin Wright (2012), “Transforming Capitalism through Real Utopias”, discurso presidencial, *American Sociological Review* XX(X) pp. 1-25. De esta definición se puede seguir fácilmente que el capitalismo viola la democracia porque permite la dictadura en los lugares de trabajo.

28 El artículo 5 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario define los *actos económicos solidarios* como aquellos actos “...que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o civiles, sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley.”

los ajustes recesivos y el ascenso de doctrinas neoconservadoras que auguraban el «fin de la historia», la legislación secundaria tomó el rumbo marcado por las regulaciones 120 (1983), y 266 (1985), de la Junta Monetaria, con las cuales la porción más formalizada de las cooperativas de ahorro y crédito pasó al control de la Superintendencia de Banco y Seguros. En sentido inverso, tras la Constitución de 1998, que anuló los avances logrados en la anterior, el Decreto Ejecutivo 2.132 (2001), reconstituyó en la tradición histórica ecuatoriana buena parte de los fundamentos de la ESS, lo que fue contrarrestado por los decretos de 2002 y 2005, retomando la tendencia general de la época, hacia la consolidación de ideas y política neoconservadoras.

Estos dos ejemplos históricos confirman un alto grado de elasticidad entre la norma fundamental y las normas secundarias, que puede ser aprovechado a conveniencia de las fuerzas políticas, según su poder de injerencia en las decisiones públicas coyunturales.

Por otra parte, racionalidades económicas diferentes a la racionalidad capitalista han convivido persistentemente con el capitalismo, a pesar de su afán hegemónico. El capitalismo se presenta como la única opción viable de organización social, pero la presencia de organizaciones de tipo asociativo y comunitario, conducidas democráticamente, no ha podido ser eliminada del panorama social. Esta coexistencia intersticial de la ESS, prevaleciente hasta 2008, determinó una institucionalidad siempre precaria e imperfecta. En palabras de Miño, el país “contaba con una institucionalidad de control ambigua y compleja en la que operaban tres instituciones sin ninguna vinculación entre ellas: el Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Superintendencia de Bancos. Este inadecuado sistema de control, junto a los obsoletos marcos jurídico e institucional para la promoción del cooperativismo, contribuyó a su disgregación” (Miño, Historia del cooperativismo..., 10).

Al contrario de lo ocurrido luego de 1978 y de 1998, luego de la Constitución de 2008, aunque con una demora de casi tres años, el 13 de abril de 2011, se expidió la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), y el 16 de febrero de 2012, el Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Se derogaron la Ley de Cooperativas de 1966 y los artículos 212 y 213 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, “así como toda mención a cooperativas de ahorro y crédito contenida en dicha ley”.²⁹ También se derogaron varios decretos supremos y ejecutivos, y el Reglamento de Registro, Seguimiento y Control de las Entidades Financieras de las Comunidades, Pueblos, Naciones y Nacionalidades del Ecuador.³⁰

29 Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2014), **Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria**, <http://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Econom%C3%ADa%20Popular%20y%20Solidaria.pdf/0fb9b64e-fecf-485e-ba73-63df33aa9e6f>.

30 Registro Oficial N. 277 de 13 de septiembre de 2010.



Entre otros objetivos, la LOEPS propone fomentar y fortalecer los sectores financiero y no financiero de la economía popular y solidaria; potenciar las prácticas sociales y solidarias; y establecer la institucionalidad pública “que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento” del sector (artículo 3). En acatamiento de la disposición contenida en el artículo 311 de la Constitución de 2008, la LOEPS incluyó en su ámbito jurídico a “las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario”. Así, el artículo 145 de la LOEPS, estableció que la regulación de los sectores real y financiero de la economía popular y solidaria debía ser diferenciada, “en coherencia con las regulaciones que emitan otras instituciones del Estado en orden a proteger los derechos de los usuarios y consumidores”.

Este panorama general fue revisado al expedirse el Código Orgánico Monetario y Financiero promulgado en septiembre de 2014 unificando, aparentemente en contradicción con el artículo 311 de la Constitución de 2008, la regulación y el control de los sectores financieros privado y cooperativista, lo que tendría su explicación en la necesidad de regular al sector financiero en su conjunto en forma unitaria y sistémica, dadas las múltiples interconexiones existentes entre los bancos comerciales privados y las cooperativas de ahorro y crédito.³¹ Este Código también asimiló en su ámbito la Corporación de Seguro y el correspondiente fideicomiso, creados a finales de 2008, mediante la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera.³²

Miño afirma que por “primera vez en la historia institucional del Ecuador se emprendió en un cambio de dimensiones tan profundas en la promoción del desarrollo social” (Miño, Historia del cooperativismo..., 111). Afirmación que sugiere una distinción previa: que el desarrollo económico es diferente al desarrollo social. Esta distinción (¿confusión?) está relacionada con la denominación misma de la ESS en el Ecuador: *economía popular y solidaria*, una suerte de hermana menor e imperfecta de la economía “de verdad”: la economía capitalista. Pero; aparte de esto, su afirmación es pertinente.

Mediante decreto ejecutivo, en abril de 2009 se creó el Instituto Ecuatoriano de Economía Popular y Solidaria (IEPS), adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). En septiembre de 2012 comenzó a operar la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), derivada del Programa Nacional de Finanza Populares, Emprendimiento y Economía Solidaria (PNDPEES)

31 Registro oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014, http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro_codigo_organico_monetario_y_financiero.pdf. Por otro lado, es necesario reconocer que desde hace mucho tiempo el sector financiero popular y solidario ya no es un segmento marginal del sector financiero nacional, con un tercio del patrimonio total de este, y con una quinta parte de los depósitos y de la cartera totales del sistema.

32 Registro Oficial Suplemento n. 498, 31 de diciembre de 2008.

creado en mayo de 2007.³³ El 1 de octubre de 2012, el MIES trasladó a la recientemente creada Superintendencia de Economía Popular y Solidaria el control de las cooperativas a cargo de la DNC y en enero de 2013, se dio el traspaso de las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

La tabla 3 esquematiza la institucionalidad pública de la ESS definida a partir de la vigencia de la Constitución de 2008. Como ocurre en todo Estado de derecho, la expedición de las leyes aplicables al sector de la ESS es competencia exclusiva de la función Legislativa ejercida por la Asamblea Nacional. Las normas reglamentarias, de nivel inferior, se encuentran a cargo de dos entidades que forman parte de la Función Ejecutiva: la Secretaría Técnica del MCDS y la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. De la misma manera, la rectoría del sector, es decir la competencia para determinar las políticas de fomento, financieras, productivas, de supervisión y otras, aplicables a la ESS, también están a cargo de entidades que dependen del Ejecutivo: para el sector no financiero, El Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y, para el sector financiero, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Las competencias de gestión del fomento, la promoción y el aseguramiento financiero del sector también están a cargo de entidades controladas por el Ejecutivo: el Instituto de Economía Popular y Solidaria, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, y la Corporación de Seguro de Depósitos.

La competencia de supervisión y control se radicó en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Cabe recordar, como se ha visto, que hace un cuarto de siglo el Ejecutivo vetó un proyecto de ley para crear una superintendencia de cooperativas, lo que da cuenta de la trascendencia histórica de estas innovaciones institucionales.

33 PNFPEES, Secretaría Nacional del Migrante y PNUD (2012), **Ecuador: Economía y Finanzas Populares y Solidarias, para el buen vivir**, Quito, <http://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/Ecuador-Economia-y-Finanzas-Populares-y-Solidarias.pdf>

**Tabla 3**Ecuador: Institucionalidad pública de la economía popular y solidaria, 2016³⁴

Competencia	Funciones del Estado		
	Legislativa	Ejecutiva	Transparencia y Control Social
Rectoría		a. Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria b. Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera	
Legislación y regulación	Asamblea Nacional	a. Secretaría Técnica del MCDS b. Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera	
Control			Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Fomento, promoción y seguridad financiera		a. Instituto de Economía Popular y Solidaria b. Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias c. Corporación de Seguro de Depósitos.	

3.2. Algunas reflexiones sobre el núcleo de esta nueva institucionalidad

El núcleo de cualquier institución social (lo que importa en última instancia, desde una visión institucionalista), es el tipo de conductas que promueve. La economía de mercado capitalista, aquel en el que opera el mecanismo de oferta-demanda-precio,³⁵ es una institución social que promueve conductas individualistas, la maximización de la utilidad y la competencia, sustentadas en estructuras de derechos de propiedad privada. Pero existen otros tipos de comercio -siguiendo a Polanyi-, como el administrativo o el comercio de presentes, en los que no se generan precios como consecuencia del regateo entre oferentes y demandantes. En estos tipos de

34 No se considera la Función Electoral y la Función Jurisdiccional por no tener incidencia directa en el sector popular y solidario.

35 Karl Polanyi, "La economía como actividad institucionalizada" en Karl Polanyi et al (1976), **Comercio y mercado en los imperios antiguos**, Barcelona, Editorial Labor S.A., pp. 289-316.

comercio las conductas sociales son diferentes a las del comercio capitalista. De ahí la importancia de precisar el tipo de conductas que se están promoviendo al interior de la arquitectura institucional descrita en el epígrafe anterior.

Por otro lado, también es importante, y en relación con el diagnóstico “hacia el interior”, identificar los resultados de la simbiosis materializada a partir de la Constitución de 2008. En 1879, el botánico alemán Anton de Bary, definió la simbiosis como la vida en conjunto de dos organismos disímiles, normalmente en íntima asociación, y por lo general con efectos benéficos para al menos uno de ellos. Para efectos analíticos, se supone que la economía privada y la economía popular y solidaria son disímiles y, lo que es más evidente, que están íntimamente relacionadas. En atención a los costos y beneficios de los participantes, se puede distinguir el mutualismo del comensalismo y del parasitismo. A partir de estas precisiones de la biología, surgen con facilidad dos preguntas cruciales: ¿cuál sería el grado real de diferenciación de las conductas que promueve la economía popular y solidaria en relación a la economía privada capitalista? y ¿qué beneficios/costos, ha tenido y podrá tener en el futuro, para la sociedad ecuatoriana, la institución económica popular y solidaria?

Las respuestas a estas preguntas se las encontrará en la historia y en la praxis contemporánea. Por una parte, como bien apunta Miño en su trabajo seminal, los socios de las cooperativas agrícolas nunca se desprendieron por completo de conductas individualistas. Esto resulta más evidente en las cooperativas de vivienda, en las que estas asumen funciones intermedias hasta conseguir el objetivo final: la propiedad individual de un lote de terreno en donde edificar una vivienda. Y más evidente en el servicio de transporte, en el que las cooperativas operan como mecanismos de reducción de los costos de producción intermedios y también como gestores de los cabildeos requeridos, ante las autoridades públicas.

En general, sea que el antecedente remoto de la ESS practicada en el Ecuador se pueda identificar con las tradiciones anarquista y socialista europeas, con la tradición católica de ayuda mutua o, incluso, con el cooperativismo norteamericano de los años 50 y 60 del siglo pasado, siempre se ha constituido como una estrategia contrapuesta a la exclusión promovida por el capitalismo.

Pero; hasta el momento presente, esta práctica siempre ha sido funcional al desarrollo capitalista dependiente, desde la Cooperativa Modelo de los años 30 del siglo pasado, hasta las grandes cooperativas de ahorro y crédito contemporáneas, pasando por las cooperativas de electrificación o las promovidas para expandir la frontera agrícola en los 60 y 70 del siglo pasado. Por lo demás, cabría preguntarse si la historia revisada en este estudio hubiera ocurrido en un Estado -de clase, como bien nos lo recuerda Roque Espinosa- si no hubiere resultado funcional o, al menos tolerable, a los designios de quienes detentaron y detentan el poder.



Sin embargo, es posible afirmar, recordando la grave inequidad económica que caracteriza al Ecuador, que durante la fase intersticial la ESS siempre contribuyó a redistribuir el ingreso y la riqueza, sea democratizando la producción arrocerá, proveyendo de tierra a los colonos de las regiones subtropical y oriental, o evitando el riesgo moral que afectó a la mitad del sistema financiero privado durante la crisis financiera de 1998-99. Este potencial distributivo debería incrementarse significativamente en la fase simbiótica iniciada en 2008, lo que sin duda acarrea un peligro latente, mientras no cambie el fiel de la balanza de las fuerzas políticas con capacidad de controlar las decisiones de política pública.

4. A manera de corolario

El inicio, filiación y desarrollo de la ESS en el Ecuador es una tarea inconclusa y todavía abierta a discusión. Los resultados alcanzados hasta ahora se han producido a partir de la observación de la presencia de un “capitalismo popular”, en organizaciones sociales como sociedades de artesanos y obreros, sociedades de sastres, cooperativas y centros obreros surgidos en forma intersticial y con diversa raigambre conceptual, entre los siglos XIX y XX. En esta fase la característica fundamental del sector sería su deficiente regulación por parte del poder político.

Esta situación se modificó con la primera Ley de Cooperativas (1937), especialmente en dos aspectos. Por una parte fue posible canalizar recursos públicos hacia cooperativas de producción. Pero ese canal redistributivo condicionó la evolución del sector a los designios de la política pública. De manera que, al modificarse las condiciones políticas de fines de la década de los 30 del siglo pasado, el auge inicial languideció hasta encontrar una nueva motivación. Esta renovación se produjo a partir de la década de los años sesenta, al confluir varios factores, internos (como la creación de la Dirección Nacional de Cooperativas, en 1961, y el apoyo de la Iglesia Católica), e internacionales (el despliegue de la política norteamericana de la Alianza para el Progreso). En esta fase el cooperativismo sirvió como herramienta de la reforma agraria y de la expansión de la frontera agrícola.

Las reformas económicas iniciadas en la década de los años ochenta nuevamente ralentizaron el aprovechamiento de la ESS por parte del Estado. Sin embargo, las difíciles condiciones sociales determinadas por los ajustes macroeconómicos habrían obligado a las organizaciones sociales a buscar alternativas en la organización de numerosas cooperativas de ahorro y crédito, en los márgenes de las instituciones sociales. La crisis financiera de fines del siglo XX habría probado la resiliencia de las entidades financieras de la ESS. No obstante, esta es una asignatura que requiere mayor investigación.

En este escenario de largo plazo se ha analizado en forma más detenida las tres últimas constituciones del Ecuador (1978, 1998 y 2008), para determinar las condiciones en las cuales se dio el sustancial cambio de modalidad de inserción

de la institución social conocida como economía popular y solidaria, desde su fase intersticial hacia la actual fase simbiótica, a partir de 2008.

Del análisis realizado se desprenden dos conclusiones claras. En primer lugar, que la presencia de la ESS en el texto constitucional no garantiza su plena institucionalización social. En efecto, a pesar del reconocimiento dado en la Constitución de 1978, el sector debió mantenerse en el ámbito intersticial, no obstante el significativo avance de las organizaciones de crédito. Y, en segundo lugar, que desde 1978 existe un importante grado de elasticidad entre los textos constitucionales y la legislación secundaria sobre la ESS. Ha ocurrido que, a pesar del reconocimiento logrado en el más alto nivel jurídico, la legislación secundaria puede promover bloqueos sistemáticos al avance del sector. O, en sentido inverso, como ocurrió luego de la Constitución de 1998, que prácticamente anuló a la ESS, acto seguido los movimientos sociales lograron un decreto ejecutivo que reconstituyó en forma importante a la ESS.

De estas conclusiones se puede inferir que los avances de los artículos 283, 309 y 311 de la Constitución de 2008, fueron necesarios e importantes, pero no suficientes para lograr la arquitectura institucional de la ESS vigente en la actualidad. Dicho de otra manera, esa conquista, que puede mirarse como un hito histórico, abrió el camino para consolidar una institucionalidad que, hoy por hoy, es única en América Latina. Pero que no debe considerarse como irreversible, dados otros eventos de reversibilidad histórica ya ocurridos en el país.

Esa reversibilidad ha sido causada por profundas disputas políticas, por lo que no sería nada improbable que factores más prosaicos, como la reducción de disponibilidades fiscales, justifiquen retrocesos de los avances institucionales ya logrados en la ESS a partir de 2008, y reduzcan nuevamente sus capacidades de democratización económica y de redistribución de la riqueza y el ingreso.

Queda, finalmente, abierta la discusión de la sustancia central de la institucionalidad moldeada desde 2008: las motivaciones esenciales de las conductas de las personas que intervienen en lo que la LOEPS define como “acto solidario”. ¿Cuán diferentes son en realidad esos actos de los actos mercantiles y comerciales? La dilucidación de esta pregunta determinará el verdadero alcance y potencial de cambio social de la ESS. Y también podría contribuir a redefinir el tratamiento tributario de las entidades financieras y no financieras partícipes de la ESS.



Bibliografía

- Constitución Política de 1978 aprobada en referéndum de 15 de enero de 1978. Consultada en <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>, el 9 de junio de 2016.
- Da Ros, Giuseppina (2001) editora, Realidad y desafíos de la economía solidaria: Iniciativas comunitarias y cooperativas en el Ecuador, PUCE – ABYA-YALA, Quito.
- Endara Izquierdo, Pablo (2004), Las instituciones microfinancieras como instrumento para el desarrollo del país, tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.
- Espinosa, Roque (2014), *Desmemoria y Olvido: la economía arrocerera en la cuenca del Guayas 1900-1950*, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, Quito.
- Miño Grijalva, Wilson (2013), Historia del cooperativismo en el Ecuador, Ministerio Coordinador de la Política Económica, Quito.
- Mora Borja, Armando (1971), Electrificación rural: tesis previa a la obtención del título de ingeniero en la especialización de electrotecnia, Escuela Politécnica Nacional, Quito
- Murra, John V. (1975), Formaciones económicas y políticas del mundo andino, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Oleas, Julio (2001), “Del libertinaje financiero a la pérdida del signo monetario: una visión macroeconómica” en Salvador Marconi, editor, *Macroeconomía y economía política en dolarización*, Quito, Abya-Yala/UPS – ILDIS – UASB
- ----- (2014), Ecuador 1972-1999: del desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal, tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- ----- (2015), “Ecuador en la década final del siglo XX: liberalización financiera, crisis bancaria y colapso de la moneda nacional, 1992-2000” en *VI Encuentro de Historia Económica, Liberalización financiera y crisis de fin de siglo*, Banco Central del Ecuador, Quito.
- Polanyi, Karl et al (1976), **Comercio y mercado en los imperios antiguos**, Barcelona, Editorial Labor S.A.

¿Economía social o economía popular?: complejidades y confusiones en el “Solidario Ecuador del Buen Vivir”¹

Diego Martínez²

Resumen

La economía social y solidaria en Ecuador, se ha constituido en los últimos 8 años en una bandera del discurso político oficialista. A pesar de los esfuerzos que se han realizados en favor de las organizaciones que componen este sector económico, existen varias complejidades y confusiones que no se han logrado sobrepasar lo que se explica en gran medida por la exclusión del concepto de “innovación social” y de la “variable territorial” en el análisis de las dinámicas de actores de la economía social y solidaria. ¿Cuáles son los riesgos presentes para este sector económico en el Ecuador? ¿Qué camino se debería favorecer para crear y fortalecer verdaderas iniciativas alternativas al sistema económico dominante? Son algunas de las preguntas que el artículo pretende responder tomando ciertos ejemplos de las experiencias existentes tanto en Ecuador como en Europa.

Palabras clave: economía social y solidaria, innovación social, territorio, desarrollo territorial, proximidad, confusiones políticas, buen vivir.³

Introducción

En la golpeada Grecia, bajo un efecto de círculo vicioso, distintas cooperativas agrícolas han reivindicado su derecho a la soberanía alimentaria a partir de un modelo

1 Artículo escrito en base a primera versión publicada en Eutopía No.7, Julio 2015. Flacso – Ecuador ISSN: 13905708

2 Doctor (c), Sociología Rural, AgroParisTech, Francia. Máster en Economía Territorial, Université Pierre Mendes France, Francia. Sociólogo, Universidad de Toulouse 2, Francia.

3 El Buen Vivir es considerado como un concepto en construcción y como un concepto referente a “un modelo de civilización alternativo al capitalismo... y al desarrollo impuesto por el occidente”... también desde la perspectiva Ecomarxista, se opone al mercado y en pleno respeto a la naturaleza, “defiende la lucha contra las desigualdades” al igual que “una mejor redistribución de la riqueza” (Le Quang y Vercoutère, 2013: 42). Sin embargo según Sanchez Parga (2014), para el análisis de la realidad ecuatoriana, este concepto posee únicamente “una semántica seductora”, pero un “grado cero de carga teórica”, lo cual facilita “un gran despliegue retórico” y hace del discurso del buen vivir algo similar a la “coca”, “analgésico y estimulante”.

de agricultura territorial, y han creado comercios de proximidad, sociales y solidarios como respuesta local al hambre generalizada en varias regiones (Diario L’humanité - Francia No 21626, 10 de marzo 2015). Mientras tanto, en el “Ecuador del Buen Vivir”, diversas asociaciones de pequeños productores destinan sus tierras al monocultivo como requisito para integrar “negocios inclusivos” o ciertos programas de compras públicas, bajo una lógica “*top down*”, de fomento a la economía popular y solidaria...

La constitución de Montecristi del año 2008 incorporó en su artículo 283, la idea de un sistema económico social y solidario y bajo esta línea se considera, desde la planificación nacional para el “Buen Vivir”, el alcance y establecimiento de este sistema económico, como un objetivo nacional.⁴ Diversos actores y organizaciones pertenecientes a la economía social y solidaria fueron tomados en cuenta y hoy son regulados por una ley que promueve, entre otras cosas, el fortalecimiento de estas organizaciones y la creación de un sinnúmero de acciones afirmativas, planes, programas y proyectos. Este logro, sin lugar a dudas, se ha convertido en una de las principales banderas de lucha del actual gobierno y de su movimiento oficialista. Pero; a pesar de la importancia de esta forma de organización económica, subrayada por actores políticos,⁵ existen pocos análisis y estudios elaborados que muestren una mirada crítica sobre las líneas que se han adoptado, tanto para la formulación de políticas públicas como para la implementación de programas de fomento del sector, los cuales dejan una cierta impresión de desaciertos políticos con respecto a modelos contruidos desde arriba, obedientes a lógicas de desarrollo *top down*.

En este artículo se pretende, a partir de la discusión teórica y la revisión de diferentes conceptos útiles para el análisis de la economía social y solidaria, mostrar la complejidad existente para comprender esta forma de organización económica. La incorporación de nuevas variables de análisis, tales como la innovación social y el territorio, ayudan a abrir el debate y tener una visión crítica sobre el camino escogido para el fomento de la economía social y solidaria en Ecuador. En este sentido, se podrán sobrepesar ciertos presupuestos que sostienen la idea de una economía social y solidaria como vía alterna al capitalismo. Para ello, se analizará en primer lugar, a partir de un debate conceptual, cómo se desarrollan y en qué condiciones se generan verdaderas iniciativas de economía social y solidaria. En segundo lugar, se estudiará la importancia de la incorporación de la variable territorial para el análisis, construcción y fomento de una economía social desde lo local, para mostrar, en tercer lugar, los riesgos de esta “economía alternativa”, frente a la economía dominante y ante un panorama de desaciertos políticos. Finalmente, se abrirá la discusión sobre las

4 El objetivo número 11 del Plan Nacional del Buen Vivir plantea: “Establecer un sistema económico social y solidario sostenible”. (SENPLADES, 2009: 85).

5 La economía popular y solidaria involucra a “más de 5 millones de socios y asociados” (Jácome y Páez, 2014: 30).



condiciones en las cuales esta economía podría ser considerada o no una alternativa al capitalismo, o más bien, convertirse en una herramienta útil para la construcción de respuestas y alternativas sólidas al sistema económico dominante.

Buscando lo social y solidario en un contexto individual, popular e informal

El proyecto de una economía social y alternativa, ha sido caracterizado desde hace casi dos siglos, como una “utopía social” que reúne prácticas empresariales que se distinguen por su carácter colectivo. Para calificar a estas iniciativas se utilizan conceptos que al conjugarlos componen la terminología común utilizada hoy en día tanto en Europa como América Latina. Draperi (2011), muestra que en diferentes lugares del mundo existen “voluntades compartidas” para una universalización del término que hoy conocemos como la “Economía social y solidaria”. Sin embargo, es conveniente diferenciar entre economía social y economía solidaria, ya que cada uno de estos términos convoca a diferentes actores y en el plano teórico existen dos concepciones distintas. En Francia por ejemplo, el debate en torno a la economía solidaria se ha alejado del debate referente a la economía social. Efectivamente, los actores que fundan el concepto contemporáneo de economía social son organizaciones de sociedad civil tales como, asociaciones, cooperativas, mutuales, etc. Mientras que desde la parte científica, son los investigadores académicos los que han intentado construir los debates y las teorías de la economía solidaria (Draperi, 2011: 15-23).

En este sentido, en Europa se define a la economía social como una agrupación de organizaciones con estatutos jurídico propios (tales como cooperativas, asociaciones o mutuales), y que reúnen personas antes que reunir capitales. Estas organizaciones obedecen de manera estricta a cuatro principios: (1) libertad de adhesión; (2) igualdad, gestión colectiva y democrática; (3) lucratividad ausente o limitada; (4) solidaridad entre miembros (Laville, 2010: 221-222). Mientras que la economía solidaria puede ser definida y discutida a partir de dos enfoques. El primer enfoque es el político, el cual se refiere a la economía solidaria en el mismo sentido que la economía social en Europa. Este enfoque utilizado tanto en América Latina como en Canadá, funda la expresión de economía social y solidaria e incluye también a organizaciones comunitarias, e incorpora a las iniciativas provenientes del comercio justo. El segundo enfoque es el académico, que propone una definición elaborada a partir de investigaciones universitarias que buscaban estudiar comportamientos y experiencias de solidaridad, practicadas en el seno de poblaciones afectadas por crisis económicas y en situaciones de exclusión social, retomando los trabajos teóricos de *Welfare triangle* de Adalbert Evers. De esta manera, Eme y Laville (1994), plantean el relacionamiento de tres tipos de organización de actividades económicas, y ubicaban a la economía solidaria en el área intermedia. Aquí, la economía solidaria



se caracteriza, a diferencia de la economía social, por una hibridación de recursos de origen mercantil, estatal y recíprocos, provenientes de la esfera familiar (Draperi, 2009: 69-70; Draperi, 2011: 21 -22).

En el Ecuador se ha adoptado el término “popular”, el cual se suma a “social y solidario” que aparecen en el artículo 283 de la Constitución de Montecristi. Con la incorporación del término popular, se presenta una mezcla de términos del marco constitucional y jurídico, que no plantea una visión clara de los objetivos trazados para el reconocimiento y promoción de la economía social y solidaria en el país, sino que más bien causa una cierta confusión en el uso de una u otra terminología. El término de popular causa debate, controversia y contradicciones, ya que ha sido utilizado por Laville en referencia a los sectores comunitarios (Laville, 2010: 223), y a su vez, ha sido retomado por Coraggio para referirse a los tipos de emprendimientos individuales, informales, familiares, de autoconsumo, etc. (Coraggio, 2011: 340). No es raro escuchar en diversas ocasiones, a ciertos actores políticos, que utilizan en un mismo discurso los términos de economía popular para referirse a asociaciones de la economía social y solidaria, y terminan exaltando los logros de la economía social refiriéndose a los micros emprendimientos informales.

¿Cuándo debemos hablar de economía popular o cuándo debemos hablar de economía social? ¿En qué casos se debe usar el calificativo de solidaria para calificar a una economía? ¿La economía popular es solidaria? ¿La economía social es popular y solidaria? Lo cierto es que se ha generado un discurso de fácil utilización pero; de difícil comprensión. Muchos mencionan a la popular economía solidaria o a la socialmente aceptada economía popular, sin saber bien lo que hay detrás o los esfuerzos de análisis teóricos existentes para la comprensión de procesos de desarrollo y fomento de una economía “alternativa”. Queda la impresión que se confunden los términos y se mezclan las iniciativas como si todo fuese un único y mismo fenómeno.

Parecería que existe una voluntad de haber querido “meter todo en un mismo saco”, lo cual resulta delicado y riesgoso ya que cada una de las entidades, organizaciones o actores de una economía social y solidaria, actúan en base a reglas y métodos de funcionamiento específicos, modalidades y niveles de organización particulares y pertenecen a territorios contruidos de manera diferente, que poseen especificidades históricas y culturales importantes. Esta diversidad mencionada no puede evidenciarse en un modelo construido desde arriba, donde lo social, lo solidario, lo individual, lo informal y lo popular están siendo regulados y fomentados por una ley, y un sinnúmero de proyectos ejecutados de manera vertical y homogénea en diferentes latitudes y contextos regionales en el país.

Para un mejor entendimiento entorno a la problemática de la economía social y solidaria, es necesario mencionar, brevemente algunas precisiones respecto al



origen histórico de la terminología y, a los enfoques tomados en cuenta, con el fin de explicar cuál es el punto de partida fundamental para el desarrollo de iniciativas concretas de esta economía calificada hoy en día como alternativa.

Hablar de economía social y solidaria supone retornar, justo después de la instauración de la democracia en Europa, cuando las prácticas asociativas fueron permitidas. Según Laville (2010), estas diferentes prácticas asociativas nacieron de una voluntad filantrópica que afirmaba el principio de “solidaridad”, para buscar una alternativa entre liberalismo y Estado. También se sitúa en la primera mitad del siglo XX, cuando Polanyi expone sobre la existencia de una economía substantiva,⁶ es decir una economía “encastrada” en la esfera social, al servicio del hombre, como respuesta al capitalismo que posiciona al ser humano al servicio del mercado. No se trata entonces de reducir el análisis económico a la esfera mercantil, sino de incluir la esfera no mercantil y no monetaria, con sus principios respectivos de redistribución y reciprocidad para la comprensión de las dinámicas productivas en una sociedad (Polanyi, 1983: 92-102).

Sin embargo, es fundamental señalar que no se puede discutir o debatir en torno a la economía social sin hablar de “innovación social”. Según Vidal, se trata de un proceso entendido como la expresión de nuevas prácticas, acciones y estrategias desarrolladas en respuesta a las necesidades sociales mal satisfechas o no satisfechas, ni por el Estado, ni por la empresa privada. Este proceso resulta de “nuevos arreglos, modos de relacionamiento, participación, nuevas organizaciones, colaboraciones y formas de cooperación entre actores y organizaciones en la sociedad” (Vidal, 2009: 104-105). A su vez, son iniciativas locales desarrolladas por la sociedad civil, frente a la destrucción masiva de empleos, a la exclusión social y marginación provocada por diferentes políticas económicas favorables al capital, en sociedades de mercado. El reto fundamental de estas iniciativas, provenientes de procesos de innovación social, es poder re-establecer lazos y re-conectar la economía con la población. En este contexto, la población identifica y toma en mano sus necesidades sociales, los individuos rechazan la idea de ser agentes económicos para convertirse en actores económicos, y finalmente el Estado es visto como un apoyo para la lucha contra las desigualdades.

Para Klein, Laville y Moulaert (2014), el proceso de innovación social, puede observarse en iniciativas de comercio justo, turismo solidario, agricultura biológica, circuitos cortos de comercialización, monedas sociales, micro finanzas, desarrollo de energías renovables, etc.

Además, es el resultado de un debate colectivo que sienta sus bases en la confianza mutua, siendo capaz de recuperar lógicas de entre-ayuda, plasmadas en activi-

6 Economía justa en respuesta a las necesidades de las poblaciones.

dades auto organizadas bajo la iniciativa de actores sensibles a problemas comunes. Según los autores, estos actores se encuentran en “espacios de proximidad”, donde se concentran en la elaboración de soluciones colectivamente aceptadas. (Klein, Laville y Moulaert, 2014: 55). Esta reflexión, llevada a cabo sobre la idea de una acción colectiva desarrollada en espacios de proximidad, indica que el punto de partida del análisis de estos procesos debe ser el territorio, ya que es este el que constituye un espacio de proximidad, donde se originan sistemas productivos locales a partir de la movilización de “redes sociales, capital social, y gobernanza territorial” (Coitéis, Gianfaldoni y Richez-Battesti, 2005 citado en Azam, 2009: 71).

En el caso ecuatoriano, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), al no considerar la innovación social, como eje central de su propuesta, corre el riesgo de no privilegiar las lógicas coordinadas de actores en el territorio que constituyen el componente básico de esta forma de organización económica. Estas son consideradas procesos complejos que surgen desde lo local y responden a líneas de desarrollo *bottom up* (desde abajo hacia arriba). Efectivamente, esta nueva economía se construye a partir de formas de coordinación tales como la asociación, lo cual crea un espacio híbrido compuesto por la coordinación mercantil, no mercantil y no monetaria. De igual manera, este enfoque pone en relieve la importancia de las relaciones sociales organizadas, como condición para el desarrollo de acciones económicas propias de esta economía alternativa, en contraposición a la teoría económica estándar la cual posee una “concepción sub-socializada y automatizada de la acción humana” (Granoveter, 1985, citado en Azam, 2009: 72).

Es necesario tomar en cuenta que los actores e instituciones económicas no son independientes, “no emergen automáticamente, sino que se construyen socialmente” (Azam, 2009: 72). Tampoco son homogéneos, ya que se encuentran anclados a un territorio específico a su vez considerado como una construcción social, y poseen recursos diferentes en cuanto a niveles de capital social, capital cultural y capital económico. En el presente artículo se sostiene que, el no recurrir a una escala de análisis “meso” (territorio) para entender las dinámicas específicas de la economía social y solidaria, podría conllevar a un grave error, conducente al origen de confusiones y desaciertos políticos.

La variable “territorio” no tomada en cuenta en la Ley

Existen distintas formas de análisis del territorio pero; para la comprensión de las diferentes dinámicas de los actores locales, es fundamental sobrepasar la idea que define al territorio únicamente como un espacio físico. En efecto, el territorio debe ser primeramente analizado como un espacio apropiado y gestionado, como un espacio de identidad por un grupo social, que a su vez posee un sentimiento de pertenencia y está consciente de esta apropiación (Brunet, Ferras y Théry, 2009, citado



en Baudelle, Guy y Merenne-Schoumaker 2011: 16). Pecqueur (2000), profundiza este concepto señalando que, el territorio es el resultado de relaciones entre actores, anclados a un espacio geográfico delimitado, que tratan de identificar, para luego resolver un problema social o productivo compartido, a partir de soluciones endógenas basadas en la valorización de recursos territoriales específicos.

Ghezali y Sibille (2010), defienden la idea que los territorios son “laboratorios de democracia económica”, en estos espacios surgen iniciativas emprendedoras locales y se concretizan actitudes cooperativas consideradas maniobras de regulación territorial, frente a la economía global y a sus efectos negativos. Al excluir el territorio como una variable de análisis, se niega el hecho de que la economía social y solidaria es “captadora y productora” de recursos no mercantiles, fundamentales para su desarrollo, y al igual que las oportunidades económicas, estas se originan exclusivamente en el territorio. Por el contrario, incorporar la variable territorio en el marco de la Economía Social y Solidaria, es sobrepasar la idea de que esta es una economía marginal, es pensar en “el derecho de los pueblos a la soberanía y autonomía” (Azam, 2009).

Frente a la identificación de problemas, la búsqueda de soluciones y la valorización de recursos específicos, los actores deciden organizarse y actuar colectivamente. Pretender que estos actores se organicen automáticamente, ante demandas externas sobre todo en ciertos territorios donde el sentido de comunidad, las prácticas de solidaridad y reciprocidad están en sus más bajos niveles, constituye un craso error. De igual forma, se podría considerar que el incentivo e inducción de prácticas asociacionistas, funcionales a programas y proyectos construidos y aplicados desde arriba y de manera homogénea es un desacierto político. El reto queda entonces, en potencializar capacidades de actores favorables a la creación de iniciativas territoriales (iniciativas formuladas desde los actores con apoyo de instancias gubernamentales), de esta manera, sería factible un proceso de relocalización de la economía.

El marco jurídico que regula a las organizaciones de la economía social y solidaria en Ecuador, pretende de cierta manera organizar a los actores en torno a programas creados desde las diferentes instancias gubernamentales, sin dejar margen a organizaciones con lógicas propias de acción colectiva y afines a procesos de desarrollo endógenos. Basta tomar como ejemplo ciertas partes de este instrumento legal para identificar que la lógica territorial no ha sido tomada en cuenta para la construcción, fomento y desarrollo de las iniciativas de EPS (economía popular y solidaria). Efectivamente, en los artículos 128, 132, 136 y 137 de la LOEPS se señala de manera clara que el Estado o empresas municipales, son las encargadas de promover el asociacionismo a través de planes y programas públicos, tanto para el acceso a sistemas de gestión de servicios públicos como para el acceso a programas de compras públicas, donde la incorporación de actores de la EPS es de orden obligatoria.

Sin embargo, se ha mostrado en ciertos análisis realizados, por ejemplo con actores en el medio rural, integrados a diversos programas inclusivos fomentados por la EPS, que estas iniciativas planteadas desde instancias gubernamentales, si bien constituyen nuevas oportunidades de crecimiento económico y productivo, solo benefician de manera parcial a estos pequeños productores. Efectivamente, la integración económica, no siempre se traduce por una integración social. Por ejemplo, anclados a las grandes industrias propietarias del capital, las cuales concentran gran parte de la riqueza, las asociaciones de pequeños productores de leche se ven excluidas de los eslabones más rentables de las cadenas, en una posición de subordinación productiva y conducidos hacia una economía de subsistencia (Martínez Godoy, 2013: 125 - 127). En este caso, las organizaciones de la EPS no cumplirán el rol deseado de reconexión entre economía y sociedad, ni restablecerán lazos sociales fuertes en una sociedad donde el individualismo y la búsqueda del beneficio ocupan lugares primordiales.

Precisamente, en el ámbito rural agrícola, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) de manera acertada señala que, uno de los roles y una fortaleza de las organizaciones de la ESS, consiste en “garantizar la soberanía y seguridad alimentaria de sus comunidades” (Jácome y Páez, 2014: 33), sin embargo, actualmente el cumplimiento de este rol se torna difícil en el agro ecuatoriano. En efecto, esto parece no haber sido entendido desde los organismos competentes en materia agraria. De esta manera, como eje central de la política agraria nacional, pequeños productores son organizados en asociaciones funcionales al desarrollo de conocidos programas de “negocios inclusivos rurales”, los cuales representan un claro ejemplo de la implementación de un modelo de desarrollo *top down*. En la mayoría de casos, estos programas son favorables a monocultivos para la exportación o para el abastecimiento de materia prima a grandes agroindustrias alimenticias. Opuestos a un modelo de agricultura territorial,⁷ en favor de prácticas como el autoconsumo, no podrían considerarse ni un proceso de innovación social, ni una iniciativa endógena de economía social y solidaria ya que no se estaría tomando en cuenta al territorio como variable de análisis. Este modelo fomentado tampoco concuerda con otra fortaleza señalada en la publicación oficial, la cual se refiere a “la baja o menor exposición de las crisis económicas” de las organizaciones de la ESS, debido a la fuerte dependencia de un solo ingreso en el caso de pequeños agricultores articulados a la agroindustria, lejos de la idea de una economía campesina diversificada.

7 La noción de “Agricultura Territorial” es explicada por Favreau y Molina (2011), en referencia a un tipo de agricultura opuesto al modelo productivista responsable de la desestructuración de los espacios rurales. La agricultura territorial se concentra en una reconexión de las problemáticas del territorio a las prácticas productivas de los agricultores e integra una dimensión multifuncional de la agricultura, respondiendo en primer lugar a las preocupaciones y necesidades alimenticias de la población local. En el país este modelo no es dominante pese a la existencia de casos marginales. Por ejemplo, referirse los trabajos e investigaciones sobre modelos de agricultura territorial en Azuay (Rebai, 2014: 130-131).



Por el contrario, una dinámica de innovación social territorial, es decir, emitida desde los actores organizados y en favor del territorio, podría consistir en crear una dinámica de recuperación del control de la cadena de distribución alimenticia, lo cual permitiría a los pequeños productores, imponer un modelo económico endógeno indispensable para el mantenimiento de una agricultura en favor de sus actores directos y esto, a su vez, representaría “la clave para la reconstrucción de un territorio rural” (Traversac, 2011: 11-13).

Campagne y Pecqueur (2014), subrayan que los procesos de construcción social del territorio, (en donde se toma en cuenta la valorización de recursos específicos), no deben implicar que los actores locales adopten estrategias favorables a firmas capitalistas externas al territorio, las que únicamente buscan beneficiarse de estos recursos y de buenas condiciones para el desarrollo de sus productivas e incremento de sus beneficios. Se trata de algo totalmente opuesto, donde los actores realizan su propio inventario de recursos específicos “agrícolas, ganaderos, artesanales, patrimoniales, paisajísticos” y desde allí construyen estrategias para dotarles valor, transformando a estos recursos ya sea en productos o en servicios mercantiles (Campagne y Pecqueur, 2014: 50). Por consecuencia estos agentes se convierten en actores de un proceso de innovación social y, con fuertes probabilidades que de manera organizada, sean capaces de establecer sólidas iniciativas en el marco de una economía social y solidaria.

Riesgos de banalización de valores de entidades de la EPS

Como se mencionó, tanto la aplicación de modelos de fomento *top down*, como el elogio a modelos de entidades productivas de economía social a gran escala, traen consigo ciertos efectos que perjudican a los eslabones más débiles de la cadena productiva y por ende, a los territorios en donde se aplican estas lógicas. La economía social corre el riesgo de no responder a sus objetivos sociales y al igual que las entidades asociativas o cooperativas, funcionales a la lógica del capital económico, pierden de a poco los principios y valores de origen. Existe un gran número de actores políticos en Ecuador, que defienden la idea que únicamente la industria, y más específicamente la gran industria, es capaz de resolver los problemas actuales de orden económico, productivo, social y ecológico. El problema, como lo menciona Draperi (2011), es que gran parte de los actores de la economía social también piensan de esta manera y establecen sólidas relaciones, tejen alianzas con la gran industria y tratan simplemente de imitar este modelo en la medida en que aprecian el profesionalismo y los medios económicos de las grandes empresas capitalistas.

Actualmente, diversos organismos afines a la economía popular y solidaria, enumeran las diversas fortalezas que las organizaciones de la ESS mantienen en Ecuador. Pero sorprende que la producción a gran escala sea fomentada. Por ejem-

plo, se señala que el trabajo de las pequeñas empresas en favor de sus comunidades de origen, no debe impedir “su desarrollo y funcionamiento a gran escala”. Para justificar este postulado se pone como ejemplo a grandes grupos cooperativos que “son tan grandes como cualquier empresa de capital” y se cita tres ejemplos, entre ellos a la fracasada cooperativa Mondragón en España (Jácome y Páez, 2014: 33). Esta, se desvinculó de cualquier tipo de dinámicas territoriales, y al poco tiempo estuvo desconectada de su capital humano,⁸ cotizó en bolsa, abrió 94 filiales en países como Vietnam, Chile, Marruecos y Rusia, y antepuso la remuneración del capital por sobre el trabajo de sus miembros, dejando en la calle a cientos de personas, como cualquier empresa capitalista que se declara en crisis (Boumnade, 2013). Es interesante mencionar que los mismos dirigentes de Mondragón han pedido que no se considere a la cooperativa como un modelo alternativo al sistema capitalista, debido a que se alinean completamente a los mismos valores y a la misma visión del mundo de ese sistema (Durance, 2011: 69).

Frente a las experiencias de grandes grupos cooperativos como los antes mencionados (Ibid, 2014: 33), actualmente se advierte que la economía social y solidaria corre el riesgo de tornarse en un movimiento que responde exclusivamente a preocupaciones de orden económico y productivo, alejándose de esta manera de sus valores iniciales. Efectivamente, diferentes análisis muestran que existen serios riesgos de banalización de este sector. Varios autores (Draperi, 2011; Frémeaux, 2011; Ghezali y Sibille, 2010; Laville, 2010), sostienen la idea que existe una inserción creciente de la economía social y solidaria en la economía capitalista. Ya se ha demostrado que “los objetivos de las empresas de ESS se transforman a medida que se integran en la economía general” (Draperi, 2011: 17). Este fenómeno se caracteriza concretamente, por una adopción de estrategias y herramientas comunes a las empresas capitalistas, la normalización de procesos de producción estándar, bajos niveles de participación democrática, crecimiento y fusiones entre empresas que se convierten en grandes grupos cooperativos, sin ninguna diferencia respecto a las fusiones capitalistas (generalmente en el sector agrícola y financiero).

En el caso ecuatoriano, sería interesante cuestionar si la explosión de cooperativas de ahorro y crédito en los últimos 20 años, o el sinnúmero de asociaciones de pequeños productores articulados a grandes grupos agroindustriales, bajo el membrete de negocios inclusivos, no atraviesan o corren el riesgo de pasar por este proceso de banalización de valores e inserción creciente en la economía capitalista. ¿Cuántos estudios de caso se han desarrollado para medir los niveles de participación democrática en el seno de estas organizaciones, o para evidenciar jerarquías existentes que inducen a la normalización de procesos de producción, para beneficiar

8 Los dirigentes de la cooperativa Mondragón son considerados por sus trabajadores en Europa como, “rudos explotadores capitalistas” que viven del trabajo de otros, y están conscientes de sus contradicciones. (Mon, 2013).



la remuneración del capital económico? ¿Cómo están actuando las cooperativas de ahorro y crédito más grandes del país? ¿Mantienen y practican constante y religiosamente los siete principios básicos del cooperativismo recogidos por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)?

En Europa, muchas entidades de la ESS nacieron de contextos de vulnerabilidad socio económico e hicieron prueba de verdaderos procesos de innovación social, partiendo de lógicas territoriales de actores en búsqueda de soluciones específicas. Igualmente, cientos de entidades no nacieron de la acción territorial colectiva como condición, o perdieron su lógica local en el camino, estas adoptaron y/o mantuvieron formas organizativas de la ESS para acceder y beneficiarse de ciertas ventajas exclusivas estipuladas en marcos legales, como es el caso de cajas, bancos cooperativos, grupos cooperativos agrícolas, etc. Según Frémeaux (2011), estas últimas se sometieron a las mismas problemáticas que las sociedades capitalistas. Las organizaciones de gran tamaño, se alejaron de las preocupaciones de base de sus miembros y, se sometieron a fuertes niveles de competencia entre diferentes organizaciones. Muchos empleos fueron destruidos a partir del cambio de prioridades de los dirigentes, como son la maximización de beneficios y remuneración de capital a corto plazo (Lachenal y Martínez Godoy, 2013).

En base a esta reflexión, quedan ciertas dudas en torno al cumplimiento del artículo 283 de la Constitución de Montecristi que establece que el sistema económico en Ecuador es social y solidario, en un contexto donde el territorio no ha sido tomado en cuenta y donde existen fuertes riesgos de banalización de valores de las entidades y organizaciones de la economía social y solidaria. ¿Bajo éstas condiciones, puede considerarse a esta forma de organización económica como una alternativa al sistema capitalista?

¿La economía social y solidaria es una alternativa al capitalismo?

Para Guerra, la economía social y solidaria se opone al pensamiento individualista y a las perspectivas planteadas desde una economía liberal. En este sentido, se cuestiona sobre el rol de esta economía para sustituir al capitalismo o convivir con él. El autor plantea tres posturas para tratar de identificar cual es el proyecto de la economía social y solidaria y responder a este último cuestionamiento. La primera hace referencia a una economía donde conviva en el sector privado, Estado y organizaciones de la ESS, buscando reducir “incidencia de oligopolios capitalistas” y un mejor equilibrio en la “distribución de oportunidades e ingresos”, con el fin de “ganar terreno al capitalismo” y “avanzar hacia otra economía”. La segunda, se refiere a un panorama donde la ESS es incluida y apoyada por el sector capitalista, a partir de lógicas de responsabilidad social. Aquí, el Estado adopta un papel similar al

de las empresas capitalistas, a través de lógicas redistributivas para permitir la “subsistencia de sectores informales”. Para el autor, esta segunda postura es relacionada con un “enfoque instrumentalista”, donde la ESS no favorece a largo plazo “ningún cambio socioeconómico, más allá de los posibles aportes de ingresos a las familias involucradas”. Y la tercera postura, hace referencia a una visión utópica donde “toda la economía resulte solidaria”, avanzando sobre el capitalismo o el Estado, “hasta lograr su desaparición” (Guerra, 2014: 14-15).

Si se aplica los tres enfoques señalados por Guerra (2014), para analizar el contexto de los últimos ocho años de la economía social y solidaria en Ecuador, se nota que la tercera postura sin dudas, sería la que inspira de cierta manera, a la construcción del artículo 283 de la Constitución, mediante el cual se pretende que todo el sistema económico ecuatoriano devenga “social y solidario”. Por otro lado, la primera postura es la que se encuentra impregnada en los planes, programas y proyectos para lograr tanto el incremento de niveles de solidaridad en las diferentes fases de la economía, como la regulación y reordenamiento en vista de una mejor distribución de oportunidades e ingresos entre los diferentes actores de una economía plural. Sin embargo, el resultado en el país ha sido precisamente el panorama expresado en la segunda postura. Es decir, una economía solidaria instrumental o funcional al sector capitalista, el cual mediante diferentes estrategias y lógicas redistributivas ha permitido la subsistencia de sectores de esta forma de organización económica. Efectivamente, no tomar en cuenta tanto el concepto de innovación social, como la variable de análisis territorial, no han permitido un correcto fortalecimiento de la economía social y solidaria en el país, ni han implicado cambios socioeconómicos a mediano y largo plazo en los sectores más vulnerables del Ecuador.

Actualmente, el sistema económico ecuatoriano, fuera del discurso no es ni social, ni solidario, y aún queda mucho camino para sobrepasar al fuerte dominio de la ciencia económica ortodoxa.

“La ciencia económica se construyó ignorando a la naturaleza, considerada sin valor, y negando todo sustrato biofísico a la producción económica, que por esa razón creía poder desarrollarse infinitamente” (Vivien, 1995; Passet, 1996 citado en Azam, 2009). Frente a este postulado, Azam propone una relocalización de la economía, lo que implica “recrear el territorio como construcción social histórica”. Uno de los retos de esta relocalización, consiste en hacer frente a los impactos medio ambientales, promoviendo una reducción de energías no renovables, por ejemplo, a través de la eliminación de circuitos largos de comercialización de producciones estándares, para promover circuitos cortos de distribución de productos específicos, donde las organizaciones de la economía social, abandonen la posición de subordinación productiva, para convertirse en actores y promotores de su destino socio económico.



Plantearse un escenario similar, en el contexto latinoamericano no es tarea fácil, es necesario repensar “la construcción de la proximidad en el medio rural”, como un elemento indispensable para enfrentar desde lo local, un sinnúmero de desafíos económico-productivos y organizativos (Martínez Godoy, 2015). Por ejemplo, el análisis de Rebaï (2014), constituye una pequeña muestra que existen iniciativas con estas características en el sur de la sierra ecuatoriana, donde los pequeños productores de Azuay, pese a la expansión de la actividad ganadera y frente a vulnerabilidades provenientes de contextos migratorios, desarrollaron con el apoyo de poderes públicos locales, procesos endógenos y organizados de comercialización colectiva en “cadenas cortas de aprovisionamiento”, con lógicas de diversificación económica afines al territorio (Rebaï, 2014: 131).

De esta manera, la economía social y solidaria, no puede constituirse como una alternativa en sí misma, ya que representa el “eslabón esencial como vía democrática para una transición hacia una economía relocalizada” (Azam 2009: 75). En efecto, actualmente la alternativa pasa por la valorización de territorios que desarrollen sus propias lógicas económicas. Aquí, ya no se trata de exaltar ni una utópica república cooperativa, ni una extinta micro república comunitaria de productores, ambas incapaces de enfrentarse al avance de la gran industria en la segunda mitad del siglo XIX en Europa. Las verdaderas iniciativas se construyen hoy en día en la meso república intercooperativa, es decir en los territorios, a partir de lógicas innovadoras que reconectan productores y consumidores, eliminando intermediarios, en una economía de proximidad (Draperi, 2011: 214).

La escala meso sin duda es la privilegiada para crear una alianza posible entre la economía social y solidaria, la economía colectiva (empresas de usuarios generalmente de servicios públicos administradas por colectividades locales), y la economía de proximidad. Según Draperi, la alianza de estos tres tipos de economía permite plantear una economía alternativa en todos los sectores de producción y consumo. Sin embargo, cada una de estas economías poseen limitaciones y únicamente en alianza y al priorizar al territorio como ámbito de acción, la alternativa podría ser una realidad. Efectivamente, un proyecto de economía alternativa puede ser coordinado únicamente a la escala de territorio, ya que este último “es fundador de una economía democrática y territorial” (Draperi, 2011: 222-224).

Conclusiones

Al término de este análisis, se ha visto que la discusión conceptual existente en torno a esta forma de organización económica, es fundamental para comprender los procesos de innovación social que dan origen, desde lo local, a las diferentes iniciativas por parte de los actores.

Hablar de economía social y solidaria puede convertirse en un discurso fácil, sin embargo, en lo concreto, existen complejidades que pueden llevar a cometer



errores y desaciertos. En muchos programas y proyectos de fomento a esta economía, la variable de análisis territorial no ha sido tomada en cuenta, lo cual excluye la posibilidad de lógicas de acción colectiva, importantes para reforzar al sector frente a riesgos económicos externos.

La economía social y solidaria se ve confrontada a un importante desafío, respecto al mantenimiento de principios y valores, frente a la adopción de modelos de gestión y lógicas de acción provenientes de la economía capitalista, y por lo general está sujeta a fuertes idealizaciones.

En las condiciones actuales, su fuerte presencia en algunos sectores de la economía (como el de las cooperativas de ahorro y crédito, o las cooperativas de transporte), y su débil participación en los sectores productivos y de consumo, hacen hoy en día de la economía popular y solidaria un modelo complementario, más no sustituible a la economía de mercado. Frente a utopías planteadas desde el siglo XIX, hoy en día, se pone énfasis en una alianza sólida entre economía social, colectiva y de proximidad, como alternativa real y consistente a la economía capitalista. Sin embargo, esta lógica únicamente puede darse a una escala territorial donde se respeten, especificidades históricas, culturales, sociales y económicas.

Bibliografía

- Azama, Geneviève (2009). “*Economía solidaria y reterritorialización de la economía, un desafío a la solidaridad, un objetivo para la ecología*”. Pampa 05, pp 69-77.
- Baudelle, Guy, Catherine Guy y Bernadette Merenne-Schoumaker (2011). *Le développement territorial en Europe, Concepts, enjeux et débats*. Rennes, Editions Presses Universitaires de Rennes, coll. Didact Géographie, 281 p.
- Boumnade, Ilham (2013). “*Electroménager, pourquoi Fagor ferme son usine?*”, *L’Economiste*, Édition N° 4121. Disponible en: <http://www.leconomiste.com/article/911264-electrom-nagerpourquoi-fagor-ferme-son-usine>
- Campagne, Pierre y Bernard Pecqueur (2014). *Le développement territorial, une réponse émergente à la mondialisation*. Editions Charles Léopold Mayer: Paris.
- Coraggio, José Luis (2011). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Ediciones Abya Yala – Flacso: Quito.
- Draperi, Jean- François (2009). “*Economie Solidaire*”. *Alternatives Économiques, L’économie Sociale de A à Z*. Hors-série pratique No 38 Bis, mars.
- Draperi, Jean-François (2011). *L’économie sociale et solidaire: une réponse*



à la crise? Capitalisme, territoires et démocratie. Collection Santé Social, Dunod: Paris.

- Durance, Philippe (2011). “*La coopérative est-elle un modèle d’avenir pour le capitalisme ? Retour sur le cas de Mondragón*”. *Annales des Mines - Gérer et comprendre* 4/2011, N° 106, p. 69-79.
- Eme, Bernard y Jean-Louis Laville (1994). *Cohésion sociale et emploi*. Desclée de Brouwer: Paris.
- Favreau, Louis y Ernesto Molina (2011). *Economie et société. Pistes de sortie de crise*. Presses de l’université de Québec: Coll.
- Frémeaux, Philippe (2011). *La nouvelle Alternative? Enquête sur l’économie sociale et solidaire*. Alternatives Economiques/Les Petits Matins: Paris.
- Guerra, Pablo (2014). “*La construcción de una socioeconomía solidaria como fenómeno comunitarista: El caso latinoamericano*”. Serie de estudios sobre Economía popular y solidaria, Contextos de la “Otra Economía”. Superintendencia de Economía popular y solidaria: Quito.
- Jácome, Hugo y José Ramón Páez (2014). “*Desafíos para la economía social y solidaria en la región: una mirada desde la realidad del Ecuador*”. Serie de estudios sobre Economía popular y solidaria, Contextos de la “Otra Economía”. Superintendencia de Economía popular y solidaria: Quito.
- Klein, Jean Luis, Jean Louis Laville y Frank Moulaert (Ed.) (2014). *L’innovation sociale*. Editions érès: Paris.
- Lachenal, Sylvain y Diego Martinez Godoy (2013). “*L’économie social et solidaire: un nouveau levier de développement de l’emploi dans les territoires?*”. (Ponencia en proyecto de publicación). Université Pierre Mendes France, Grenoble: Francia.
- Laville, Jean-Louis (2010). *Politique de l’association*. Seuil: Paris.
- Le Quang, Matthieu y Tamia Vercoutere (2013). *Ecosocialismo y Buen Vivir, Dialogo entre dos alternativas al capitalismo*. Cuadernos Subversivos. IAEN: Ecuador.
- Martinez Godoy, Diego (2013). “*La asociación lechera ¿desarrollo local o subordinación productiva?*”. Ecuador Debate No 89. CAAP: Ecuador.
- Martinez Godoy, Diego (2015). *Construire la proximité en milieu rural, Quels défis organisationnels en circuits courts alimentaires?*, Editions Universitaires Européennes.



- Mon, J.-P. (2013). «*Mondragon et la crise*» Disponible en : <http://www.economiedistributive.fr/Mondragon-et-la-crise>
- Pecqueur, Bernard (2000). *Le développement local*. Editions La Découverte & Syros: Paris.
- Polanyi, Karl (1983). *La Grande transformation*. Editions Gallimard.
- Rebaï, Nasser (2014). “*Mutaciones de la agricultura familiar y retos para el desarrollo territorial en los Andes del Ecuador*”. Ecuador Debate No 93. CAAP: Ecuador.
- Sánchez Parga, José (2014). *Alternativas virtuales vs Cambios reales, Derechos de la naturaleza, Buen Vivir, Economía Solidaria*. Serie Estudios y Análisis. CAAP: Quito.
- SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Versión resumida*. Disponible en http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- Ghezali, Tarik y Hugues Sibille (2010). *Démocratiser l'économie, le marché à l'épreuve des citoyens*. Editions Grasset & Fasquelle: Paris.
- Traversac, Jean Baptiste (2011). *Circuits Courts, contribution au développement régional*. Educagri Editions: Dijon.
- Vidal, Rodolphe (2009). “*Innovation Sociale*”. *Alternatives Economiques, L'économie Sociale de A a Z*. Hors-série pratique No 38 Bis, mars.

Caracterización de los socios del sector financiero popular y solidario

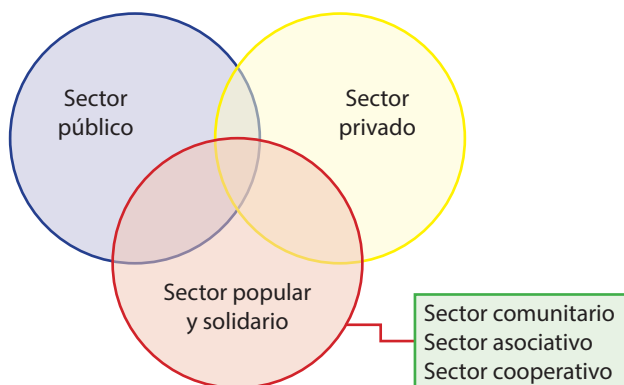
Daniel Torresano
David Romero
Ramiro Mejía
Diego Viñan*

1. Introducción

1.1. Marco Normativo y Estructura

La Ley Orgánica de Económica Popular y Solidaria¹ determina que el sector cooperativo estará integrado por organizaciones de ahorro y crédito, producción, consumo, servicios y vivienda². En tanto que la estructura del sector financiero popular y solidario acoge lo que establece la Constitución en su artículo 311, que determina que el sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro.

Sistema económico social y solidario

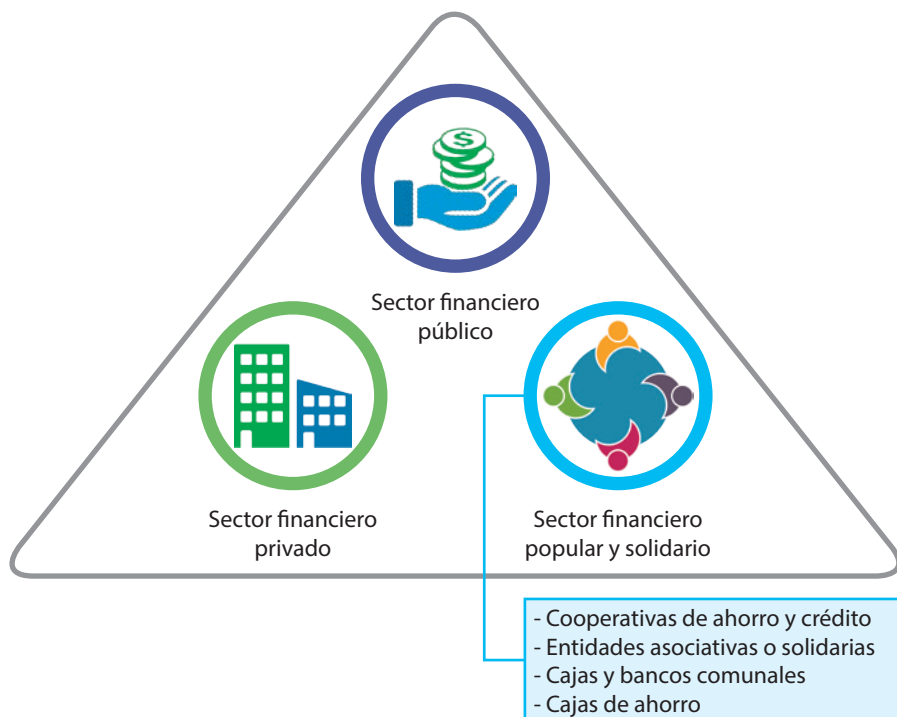


1 Aprobada el 10 de mayo de 2011 y publicada en el Registro Oficial 444 de la misma fecha.

2 LOEPS, Art. 23

* Especialistas de la Intendencia de Información Técnica, Investigación y Capacitación SEPS.

Sistema Financiero Nacional



Es importante mencionar que, las cooperativas de ahorro y crédito están integradas por socios que pueden realizar operaciones activas y pasivas. Una vez que las cooperativas colocan un crédito a un socio, inmediatamente éste pasa a ser un **sujeto de crédito**. Este estatus, en el sector cooperativo de la economía popular y solidaria, solo le puede corresponder a un socio.

En el presente estudio se realiza una caracterización del **sujeto de crédito o riesgo** (socios), que accede a créditos en el Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS). Para lograr este objetivo primeramente se analiza el comportamiento general del Sector Financiero de la Economía Popular y Solidaria (SFPS). En segundo lugar, se estudia las características socio-demográficas y económicas de los sujetos de crédito, las principales particularidades de sus créditos y el comportamiento de los mismos; el tercer punto realiza un análisis de conglomerados, lo que permitirá agrupar a los sujetos de riesgo en grupos a partir de variables similares. Finalmente, se puntualizan unas breves conclusiones, resaltando la caracterización de los sujetos de riesgos señalando que estos son generalmente hombres de nivel educativo primario y



secundario, con edad promedio de 41 años, de estado civil casado, que generalmente tienen ingresos entre USD 474, y que se dedican a actividades independientes.

2. Sector Financiero Popular y Solidario

La situación integral de todas las cooperativas de ahorro y crédito, con la información disponible de todos los segmentos ³ a marzo de 2016, se describe en la Tabla 1, el resumen de los datos de los principales rubros del sector.

Tabla 1 Distribución del Sector Financiero Popular y Solidario (marzo 2016)

Segmento	Organizaciones		Socios		*Cartera Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Segmento 1	25	2,9%	2.386.380	48,4%	4025,9	66,8%
Segmento 2	32	3,7%	1.036.466	21,0%	1034,2	16,6%
Segmento 3	72	8,3%	728.786	14,8%	616,027	10,9%
Segmento 4	187	21,7%	474.714	9,6%	264,9	4,4%
Segmento 5	547	63,4%	304876	6,2%	72,9	1,2%
Total	863	100	4.931.222	100	6.023,60	100

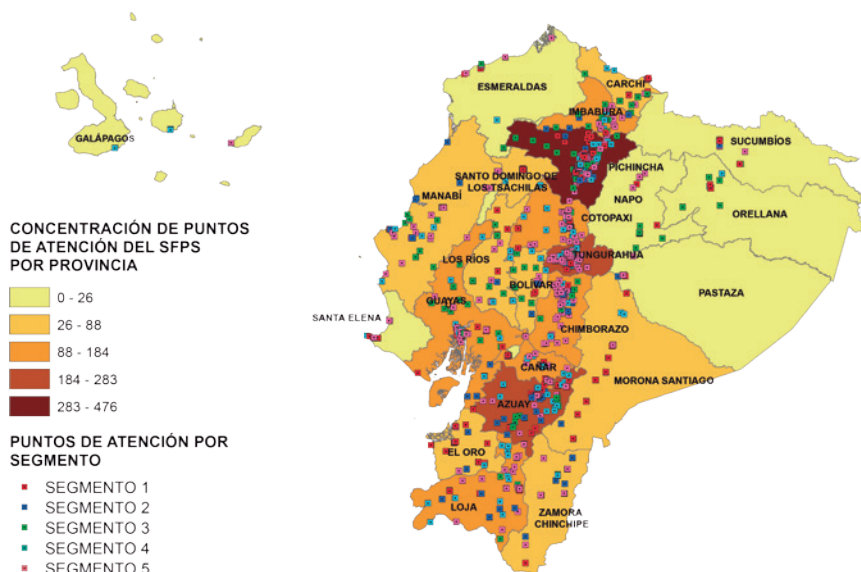
*En millones de dólares
Fuente: SEPS, balances mensuales de cooperativas de ahorro y crédito.
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.
Nota: La información de cartera de los segmentos 1, 2 y 3 con corte a marzo de 2016. La información de cartera de los segmentos 4 y 5 son corte a diciembre de 2015.
 ***De las 863 entidades se distribuyen en: 861 cooperativas de ahorro y crédito, 1 caja central y 1 una corporación (CONAFIPS).

Según estos datos, el segmento 1 contiene el mayor número socios, el monto de cartera es superior a los demás segmentos del SFPS, por lo que está relacionado con el monto de los activos.

El siguiente gráfico muestra el nivel de concentración de los puntos de atención del Sector Financiero Popular y Solidario.

3 Norma para la segmentación de las entidades del sector financiero popular y solidario. Artículo 1.- Las entidades del sector financiero popular y solidario de acuerdo al tipo al saldo de sus activos se ubicarán en los siguientes segmentos: Segmento 1.- Mayor a 80'000.000.00; Segmento 2.- Mayor a 20'000.000.00 hasta 80'000.000.00; Segmento 3.- Mayor a 5'000.000.00 hasta 20'000.000.00; Segmento 4.- Mayor a 1'000.000.00 hasta 5'000.000.00; Segmento 5.- Hasta 1'000.000.00, cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales.

Gráfico No. 1 Puntos de atención del Sector Financiero Popular y Solidario (Marzo 2016)



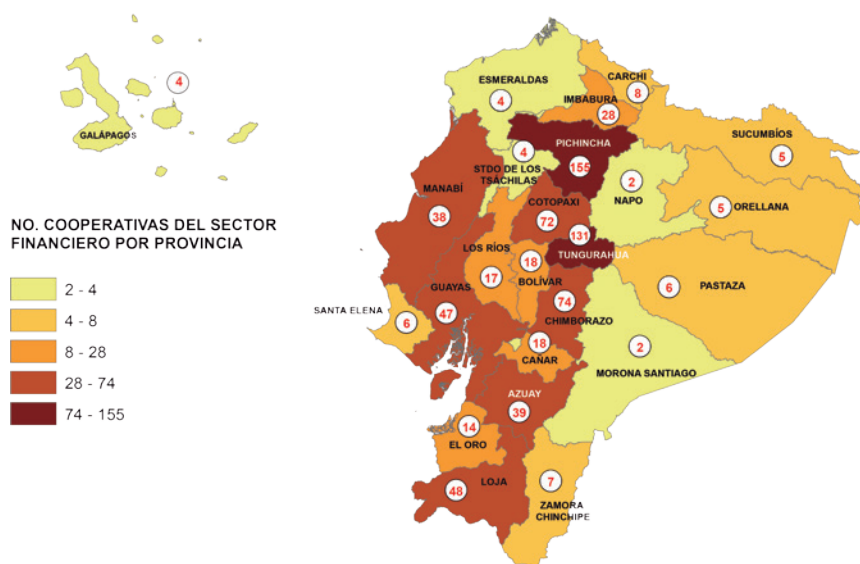
Fuente: SEPS, catastro de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario a marzo de 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.



El gráfico No. 2, muestra el nivel de concentración de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario. Como se observa en los gráficos las provincias con mayor concentración de puntos de atención del SFPS son: Azuay, Tungurahua y Pichincha.

**Gráfico No. 2 Entidades del Sector Financiero Popular y Solidario
(Marzo-2016)**



Fuente: SEPS, catastro de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario a marzo de 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

2.1. Desempeño económico del Sector Financiero Popular y Solidario

La siguiente tabla indica las cuentas de activo, pasivo y patrimonio en millones de dólares, tanto del Sector Financiero Popular y Solidario como de la banca privada.

Tabla 2 Activos, pasivos y patrimonio (millones de dólares)

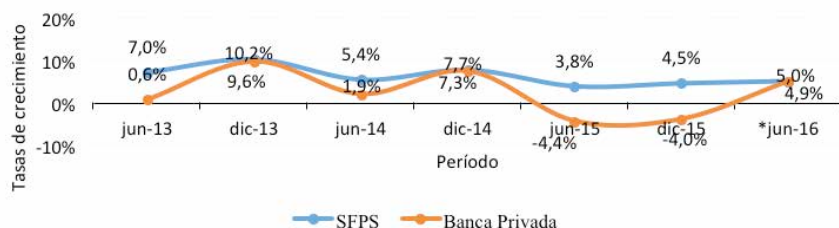
Cuenta	Sector	jun-13	dic-13	jun-14	dic-14	jun-15	dic-15	*jun-16
Activos	SFPS	6.451,4	7.107,3	7.488,0	8.061,8	8.369,7	8.746,6	9.187,5
	Banca Privada	28.053,0	30.738,4	31.329,1	33.619,1	32.133,6	30.864,1	32.386,79
Pasivos	SFPS	5.478,7	6.059,2	6.384,5	6.873,7	7.112,6	7.258,4	7.622,5
	Banca Privada	25.286,3	27.829,3	28.300,8	30.483,7	28.910,5	27.567,6	29.057,63
Patrimonio	SFPS	932,4	1.048,1	1.064,6	1.188,1	1.210,6	1.341,1	1.414,0
	Banca Privada	2.641,8	2.909,1	2.879,9	3.135,5	3.063,4	3.296,5	3.231,27
*Proyección Fuente: Boletines mensuales de SFPS y SB Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas. Nota: Los datos a junio de 2016 de la banca privada fueron obtenidos de los boletines mensuales								

La actividad de intermediación financiera de las cooperativas de ahorro y crédito del Sector Financiero Popular y Solidario, durante el segundo semestre del período 2016 tuvo un crecimiento moderado en relación a períodos anteriores.

En junio de 2016, se prevé que el SFPS tenga un crecimiento de 5% de activos, USD 440,9 millones superiores a lo registrado a diciembre de 2015, crecimiento similar a lo registrado en la banca privada. En el mismo período los bancos privados muestran un crecimiento de activos de 4,9%; situación que se explica por la recuperación de la cartera de créditos.



Grafico No. 3 Evolución de activos período 2013 – 2016
(En tasas de crecimiento)



*Proyección

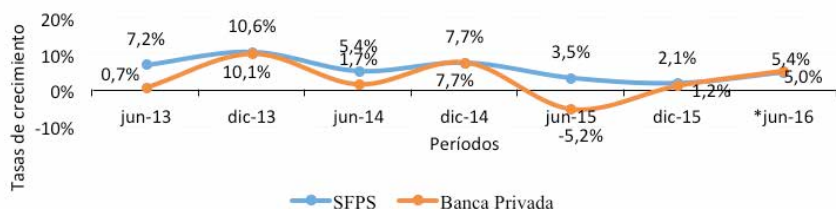
Fuente: Boletines mensuales de SFPS y SB

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Nota: Los datos a junio de 2016 de la Banca Privada fueron obtenidos de los boletines mensuales

Por otra parte, se estima que los pasivos del SFPS experimentaron un crecimiento de 5,4% en junio de 2016, superior a la variación observada el mismo mes del año anterior. La variación de crecimiento observado en el total de pasivos, se debe principalmente al aporte de las obligaciones con el público y en menor proporción por las cuentas por pagar.

Grafico No. 4 Evolución de pasivos período 2013 – 2016
(En tasas de crecimiento)



*Proyección

Fuente: Boletines mensuales de SFPS y SB.

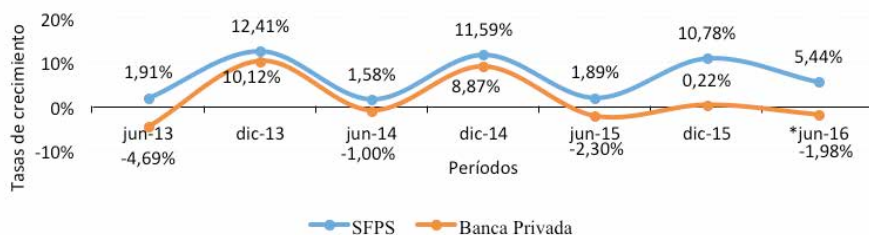
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Nota: Los datos a junio de 2016 de la banca privada fueron obtenidos de los boletines mensuales.

En línea con lo mencionado, los Bancos Privados tuvieron una recuperación de pasivos de 5%, es decir cinco puntos porcentuales superiores a lo registrado en junio de 2015. El incremento de los pasivos de la banca se debe principalmente a la recuperación en las captaciones.

En cuanto al patrimonio de las entidades financieras del SFPS se prevé que a junio de 2016, se obtenga un saldo de USD 1.414 millones, lo que representa un 3,55% superior a lo registrado en el mismo período del año anterior. Mientras que las instituciones financieras de la banca privada experimentaron una pérdida patrimonial de -1,98%.

Gráfico No. 5 Evolución de Patrimonio período 2013 – 2016
(En tasas de crecimiento)



*Proyección

Fuente: Boletines mensuales de SFPS y SB

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Nota: Los datos a junio de 2016 de la Banca Privada fueron obtenidos de los boletines mensuales

2.2. Principales indicadores del Sector Financiero Popular y Solidario

La morosidad⁴ de la cartera de créditos que supervisa la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, durante el período 2013 – 2016, ha mantenido una tendencia homogénea (Ver Gráfico 6). A junio de 2016 se estima que este indicador mantenga la tendencia lineal influenciada por la cartera de créditos. El indicador de liquidez⁵ mide la capacidad de atender obligaciones de corto plazo, por poseer dinero en efectivo o activos que se transforman fácilmente en circulante. A junio de 2016, se estima un crecimiento de este indicador de 37,1% similar a lo registrado

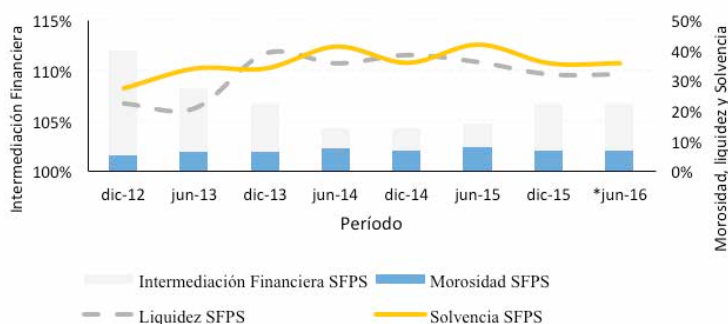
4 Morosidad Cartera= (Cartera que no devenga intereses + cartera vencida) / cartera neta. Un menor valor de este índice, refleja una mejor situación en el sistema.

5 Liquidez= Fondos Disponibles/Total Depósitos a Corto Plazo. Un mayor valor de esta relación, refleja una mejor posición de liquidez en el sistema.



en diciembre de 2015, debido al crecimiento moderado de los depósitos a corto plazo. El indicador de solvencia⁶, medido a través de la vulnerabilidad patrimonial del SFPS, muestra una tendencia positiva. A junio de 2016, este indicador tendrá un crecimiento de 35,4%, seis puntos porcentuales superior a lo registrado en junio de 2015. Al existir un crecimiento en la vulnerabilidad patrimonial, el sistema muestra posiblemente más vulnerabilidad debido a la calidad de la cartera improductiva. Por otra parte, el indicador de intermediación financiera se estima tendrá un crecimiento de dos puntos porcentuales, superior a lo registrado en el mes de junio de 2015.

Gráfico No. 6 Principales indicadores SFPS período 2013 – 2016
(En porcentajes)



*Proyección

Fuente: Boletines mensuales de SFPS y SB

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Nota: Los datos a junio de 2016 de la banca privada fueron obtenidos de los boletines mensuales

3. Caracterización de los sujetos de crédito del Sistema Financiero (SF) de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador (EPS)

En el presente capítulo se muestra un análisis descriptivo de las principales características demográficas, financieras y de las operaciones de créditos de los socios o sujetos de crédito del SF de la EPS.

La información utilizada para el análisis proviene de las estructuras de información de Operaciones Activas y Contingentes, reportadas por las instituciones

6 Solvencia = Cartera Improductiva / Patrimonio. Un mayor valor de esta relación, refleja una mejor posición de la solvencia en el sistema.

pertenecientes a los segmentos 1, 2 y 3 del SFPS. Particularmente, se utilizan las estructuras históricas de “Sujetos de Riesgo” (R01), “Operaciones Concedidas” (R02), y los datos de los “Salos de Operaciones” (R04), del mes de febrero del 2016, de los segmentos antes mencionados. El número total de sujetos de riesgo suman 998.539 personas naturales que corresponden a 1.226.749 operaciones de crédito. Una vez consolidadas dichas bases en el presente apartado, se analizan las características más relevantes de los socios que accedieron a un crédito, las cuales están relacionadas con su género, estado civil, escolaridad entre otras. Además, se estudia las características financieras de los sujetos, principalmente sus niveles y orígenes de ingresos, actividad económica (al momento de la concesión del crédito), entre otros. Por otra parte, el estudio también realiza un análisis descriptivo de las características financieras de la(s) operación(es) de crédito de los sujetos de la operación.

3.1. Características socio-demográficas de los sujetos de crédito del SFPS

3.1.1. Distribución geográfica de socios

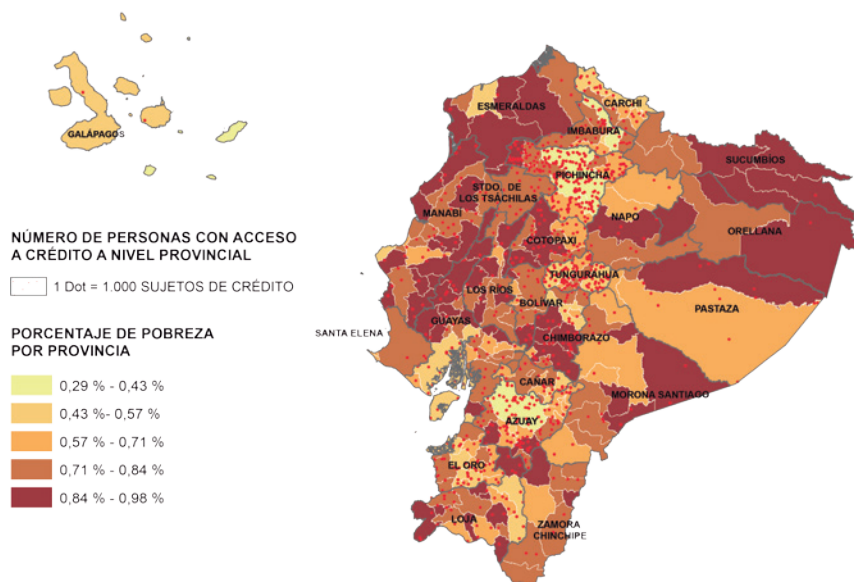
En el gráfico No. 7 se muestra la distribución de los sujetos de crédito en el territorio nacional⁷ y su relación con los niveles de pobreza del país⁸. En este se observa que, las personas que acceden al crédito en el SF de la EPS están distribuidos más ampliamente en la zona andina. Por otra parte, se muestra que en los territorios donde se ubican los sujetos de riesgos corresponden a provincias con altos niveles de pobreza; en tal sentido, las cooperativas parecen gestionar, ubicar y colocar sus créditos en zonas cuyos niveles de pobreza son significativos, generando una correspondencia entre sus giros de negocio y la realidad de los territorios, lo que permite la inclusión al sistema financiero.

7 Particularmente, se considera el destino geográfico del crédito como el punto referencial sobre el cual se encuentra el individuo sujeto de crédito.

8 Indicador de pobreza utilizado en este análisis es el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), número de personas que viven en condiciones de "pobreza", expresados como porcentaje del total de la población en un determinado año. Se considera "pobre" a una persona si pertenece a un hogar que presenta carencias persistentes en la satisfacción de sus necesidades básicas incluyendo: vivienda, salud, educación y empleo. La metodología aplicada fue definida por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), según recomendaciones de la Reunión de expertos gubernamentales en Encuestas de Hogares; Empleo y Pobreza.



Grafico No. 7 Distribución de sujetos de riesgo del SFPS y nivel de pobreza



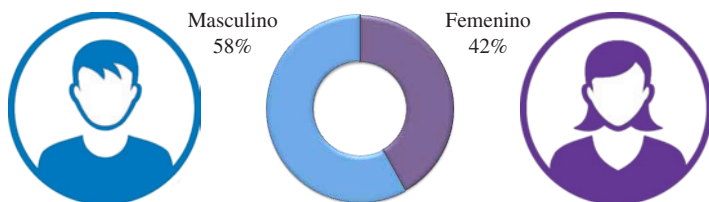
Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo – 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.1.2. Sujetos de crédito por género

En la siguiente tabla y gráfico se muestra la distribución de los sujetos de crédito por género; se observa que el mayor número que tiene un crédito son de género masculino. Esta realidad es visible en los tres segmentos en estudio, aunque en los más pequeños existe una mayor participación del género femenino.

Grafico No. 8 Género de sujetos de Riesgos



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Nota: El porcentaje de datos de género no registrados es de 0.43%.

Tabla 3 Porcentaje de participación por género de los sujetos de crédito por segmento del SF de la EPS⁹

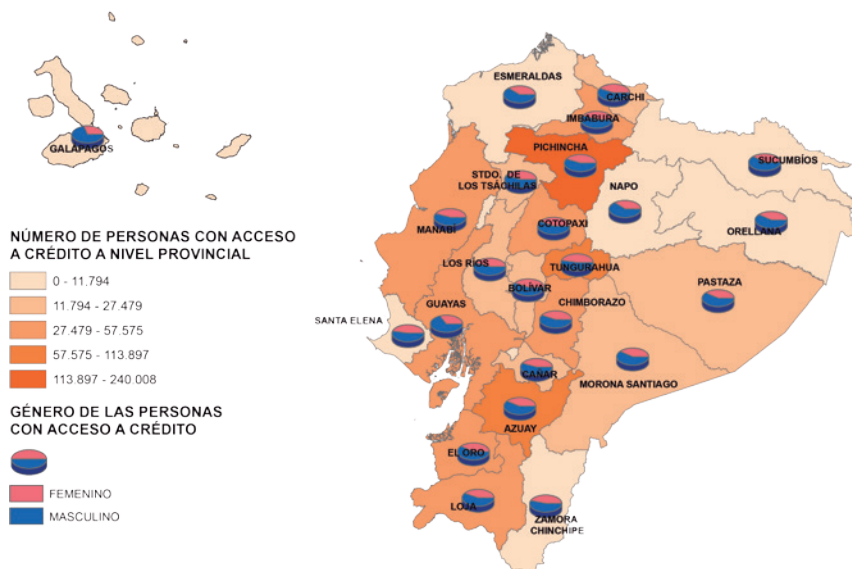
Segmento	Género	
	Masculino	Femenino
1	59.00%	41.00%
2	57.85%	42.15%
3	54.77%	45.23%
Total	58,09%	41,91%

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Sin embargo, esta característica de género es distinta a nivel regional. Es decir, mientras en la zona de la Sierra ecuatoriana, existe más sujetos de crédito hombres, en algunas zonas de la Costa y el Oriente, las mujeres son las que mayormente han sido beneficiadas con un crédito en el SFPS.

Grafico No. 9 Distribución de sujetos de riesgo del SFPS por Género



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

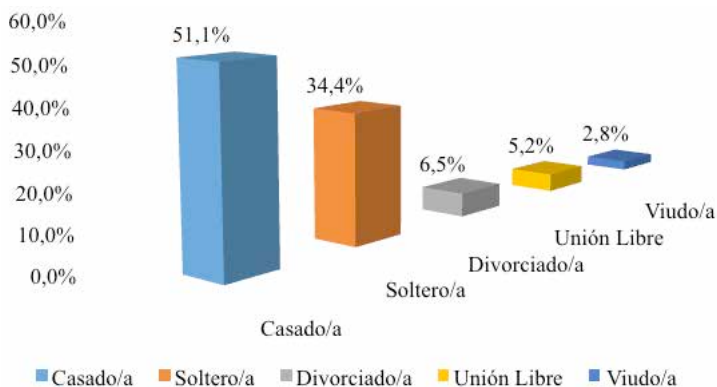
9 Es importante mencionar que el número total de sujetos de riesgo en el SF es más elevado cuando se considera los segmentos de cooperativas ya que un mismo individuo puede pertenecer a varios de dichos segmentos.



3.1.3. Estado civil de los sujetos de crédito

Generalmente, los sujetos de crédito en el SF de la EPS son casados (51,1%), solteros (34,4%) y divorciados (6,5%) tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 10 Estado Civil de los sujetos de crédito del SF de la EPS



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

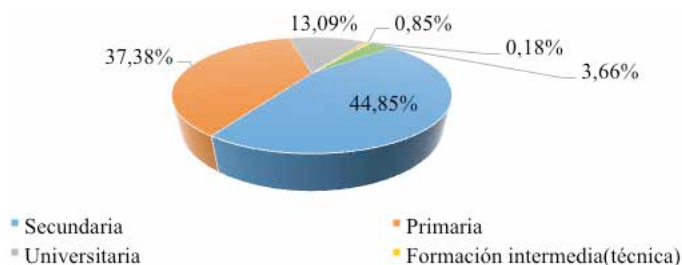
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Nota: El porcentaje de datos de género no registrados es de 0,43%.

3.1.4. Escolaridad de los sujetos de crédito

En lo que se refiere a escolaridad, se puede mencionar, a nivel nacional, que los sujetos de crédito del SFPS son generalmente individuos con niveles de educación primaria y secundaria.

Gráfico No. 11 Nivel de educación de los sujetos de crédito del SF de la EPS

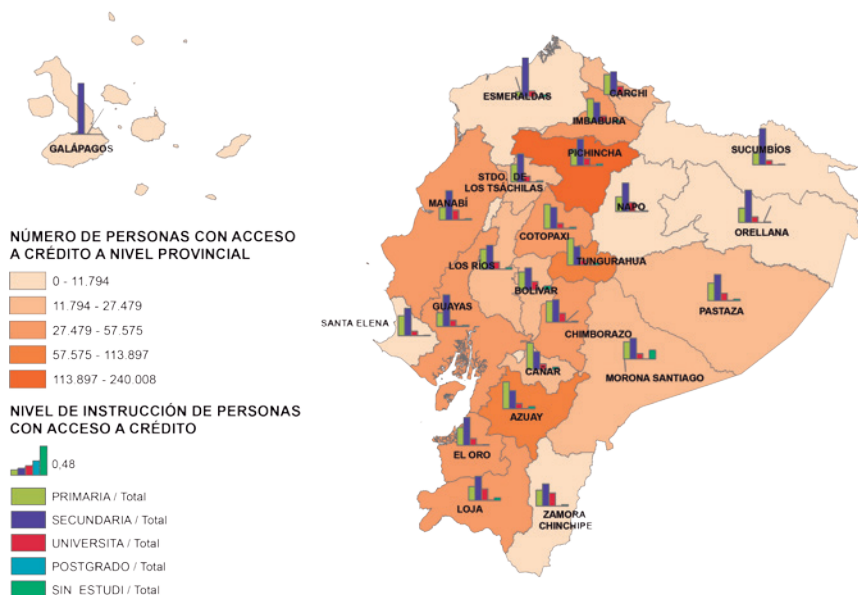


Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Sin embargo, se debe mencionar que hay zonas del país en los que los sujetos de riesgos que acceden al crédito son generalmente personas con nivel de escolaridad primaria, tal como se puede visualizar en el siguiente mapa.

Grafico No. 12 Nivel de instrucción de sujetos de riesgo del SFPS



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

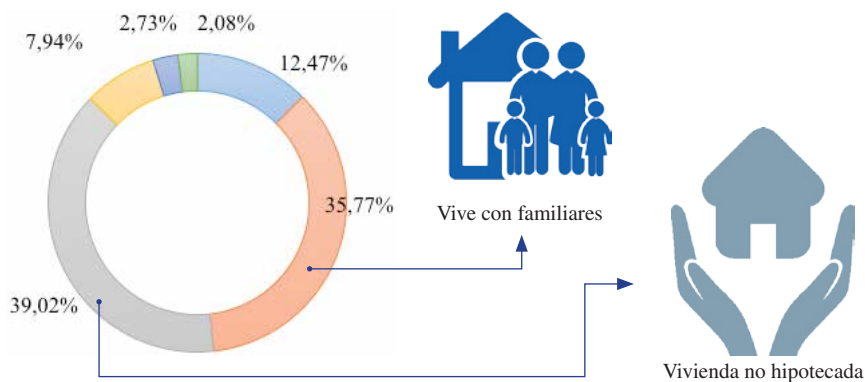
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.1.5. Propiedad de vivienda-residencia del sujeto de crédito

Los sujetos de crédito generalmente comparten su vivienda con familiares, seguidos por los que poseen una vivienda propia no hipotecada. Al realizar este mismo análisis entre segmentos, se muestra prácticamente la misma distribución, sin embargo en los segmentos 2 y 3 las realidades son relativamente distintas en el sentido que generalmente los sujetos son dueños de sus viviendas.



Gráfico No. 13 Tipo de Vivienda de los sujetos de crédito del SF de la EPS

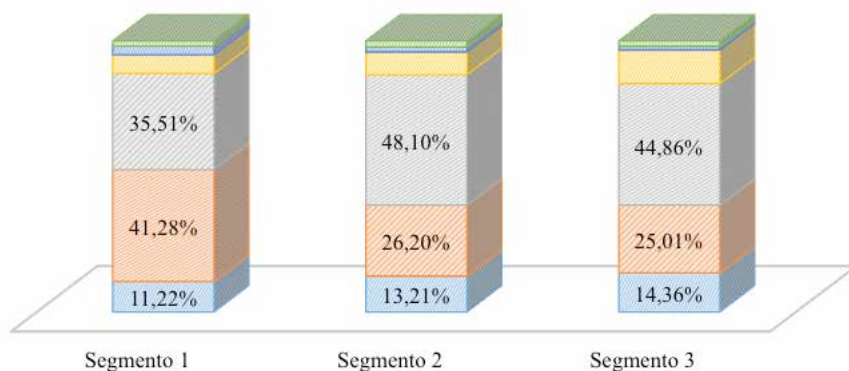


Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Gráfico No. 14 Vivienda de los sujetos de crédito del SF de la EPS por segmento

Arrendada Vive con familiares Propia no hipotecada Propia hipotecada Prestada Sin datos



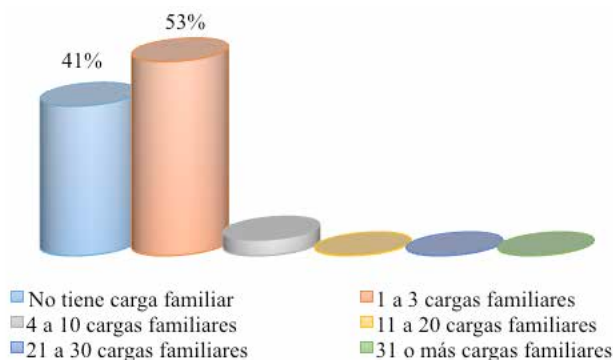
Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.1.6. Cargas familiares de los sujetos de crédito

Habitualmente los sujetos de crédito del SFPS tienen de una a tres cargas familiares¹⁰ asociadas en su hogar, seguidos por los que declaran no tener cargas. Este comportamiento es similar, en los diferentes segmentos.

Grafico No. 15 Cargas familiares de los sujetos de crédito



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Tabla 4 Cargas familiares de los sujetos de crédito

Rangos de carga familiar	Frecuencia	Porcentaje
No tiene carga familiar	507.581	41,38%
1 a 3 cargas familiares	659.287	53,74%
4 a 10 cargas familiares	53.150	4,33%
11 a 20 cargas familiares	124	0,01%
21 a 30 cargas familiares	34	0,00%
31 o más cargas familiares	38	0,00%
Sin datos	6.535	0,53%
Total	1.226.749	100,00%

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

¹⁰ Se entiende por carga familiar a toda aquella persona que depende económicamente del sujeto de crédito. Estas personas no necesariamente deben ser hijos, pueden ser padres, adultos mayores que no trabajan, pero viven con el sujeto de crédito.



3.1.7. Tiempo de membresía del sujeto de crédito

Esta variable define el tiempo¹¹ en que el sujeto de crédito ha permanecido como socio en la entidad financiera, medido en meses. En la siguiente tabla se muestra que los socios en el segmento 2 son aquellos que permanecen más tiempo en las entidades (70 meses promedio), y en el segmento 3 el tiempo promedio es de aproximadamente 67 meses de permanencia. En el segmento con mayor nivel de activos (segmento 1), el tiempo de permanencia de un socio es menor. Por lo que, mientras más alto es el nivel de activos de la cooperativa, menor es el tiempo de permanencia de los socios o sujetos de crédito.

Tabla 5 Tiempo de asociado del sujeto de riesgo

Segmento	Tiempo de cliente IFI (meses)
Segmento 1	37,93
Segmento 2	70,19
Segmento 3	67,58

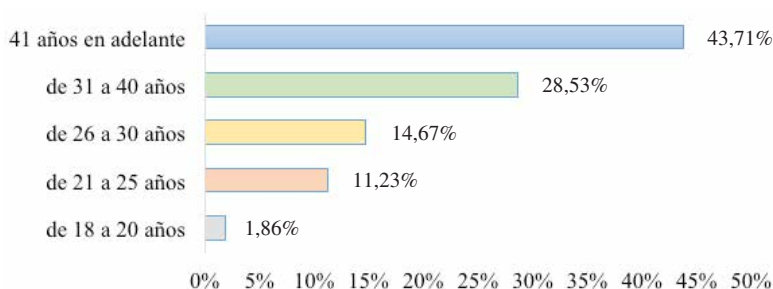
Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.1.8. Edad de los sujetos de crédito

El rango de edad del sujeto de crédito que más se repite en el SF de la EPS, corresponde a personas mayores de 41 años, seguido del rango de edad entre los 31 a 40 años de edad, lo que se puede visualizar en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 16 Edad de los sujetos de crédito



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

¹¹ En este punto se utiliza el tiempo promedio de permanencia como socio en la(s) entidad(es) considerando que un individuo puede ser socio de una o más cooperativas.

3.1.9. Resumen socio demográfico de los sujetos del crédito del SFPS

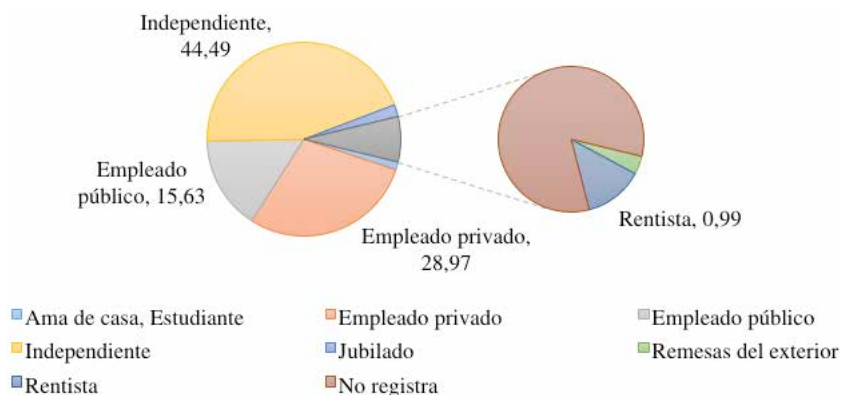
En términos generales se puede concluir que en los segmentos 1, 2 y 3 del SF de la EPS los socios son generalmente hombres, casados, mayores de 40 años, con un rango de 1 a 3 cargas familiares, que residen en la zona de la sierra relativamente más pobres, con un nivel de escolaridad primario y secundario, que viven en compañía de sus familiares o poseen viviendas propias sin hipoteca, cuya permanencia como socio es de aproximadamente 58 meses en promedio.

3.2. Características financieras del sujeto de crédito

3.2.1. Origen de ingresos de sujetos de crédito

Los sujetos de riesgo del SFPS generalmente presentan como origen de sus ingresos a actividades independientes (44%), seguidas de empleos privados (36%), y públicos. Esto quiere decir que son generalmente auto-empleados.

Gráfico No. 17 Origen de ingresos de sujetos de crédito



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

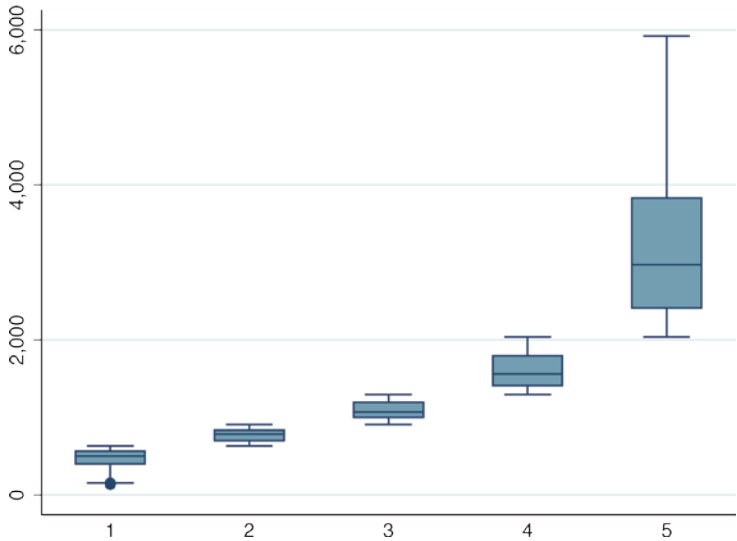
3.2.2. Distribución por quintiles de los ingresos de los sujetos de crédito

En la siguiente tabla se muestra la distribución de los ingresos de los sujetos de crédito de SFPS. Lo que se puede apreciar es que, mientras más alto es el quintil mayor es el ingreso promedio.

Los sujetos de crédito que se encuentra ubicados en el quintil 1 de ingresos tienen un promedio de USD 473.70 de ingreso, los sujetos de quintil 2 poseen un ingreso promedio de USD 774.02 mientras que el quintil 3, 4 y 5 declaran tener ingresos promedios de 1.082, 1.601 y 3.878 dólares, respectivamente.



Gráfico No. 18 Distribución de los ingresos de los sujetos de riesgos



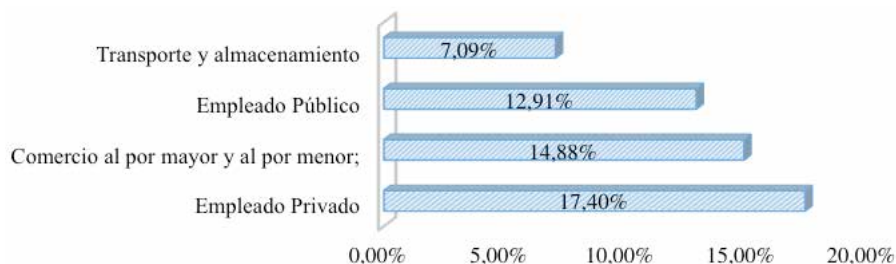
Quintiles	Media de ingreso (dólares)
Quintil 1	473.70
Quintil 2	774.02
Quintil 3	1,082.55
Quintil 4	1,601.87
Quintil 5	3,878.04

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.2.3. Actividad económica del sujeto de crédito

Los sujetos de crédito del SFPS conforme se muestra en el siguiente gráfico, y el clasificador de actividades económicas, generalmente se dedican a actividades relacionadas con empleos privados, seguido del comercio al por mayor y menor, y la reparación de los vehículos de motor y motocicletas. Esto quiere decir que, los individuos beneficiados por un crédito en el sector generalmente son sujetos dedicados a sus propios negocios o emprendimientos, además de aquellos que laboran en el sector privado.

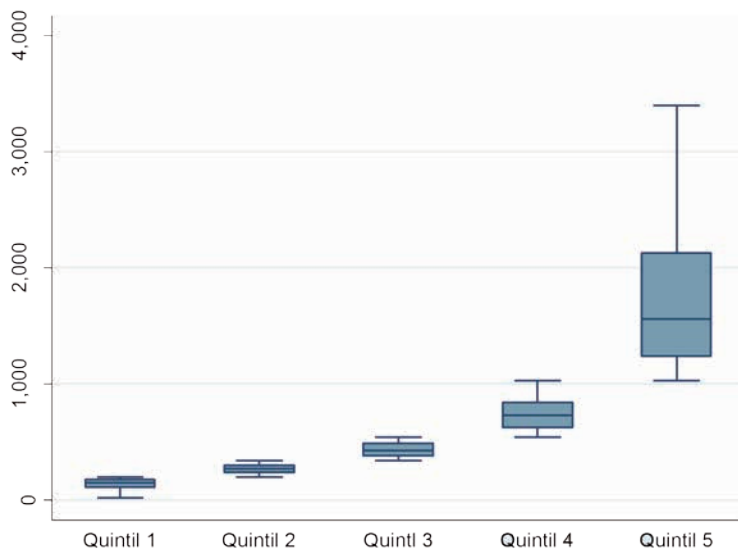
Gráfico No. 19 Actividad económica del sujeto de riesgo


Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.2.4. Distribución por quintiles de los egresos de los sujetos de crédito

En el siguiente gráfico se muestra la distribución de los egresos de los sujetos de crédito de SFPS, y en la tabla se aprecian los valores promedio de gastos, por quintiles, del sujeto de crédito.

Gráfico No. 20 Nivel de egreso del sujeto de riesgo por quintiles




Quintiles	Media de ingreso (dólares)
Quintil 1	143,44
Quintil 2	270,62
Quintil 3	435,72
Quintil 4	745,94
Quintil 5	2474,86

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

El gráfico anterior muestra que los niveles de gasto son menores mientras menor es el quintil de ingresos. Particularmente, en el quintil más bajo de la distribución, los gastos promedio de los sujetos de créditos son de 143.44 dólares, en tanto que en el quintil más alto este gasto asciende a 2.474 dólares.

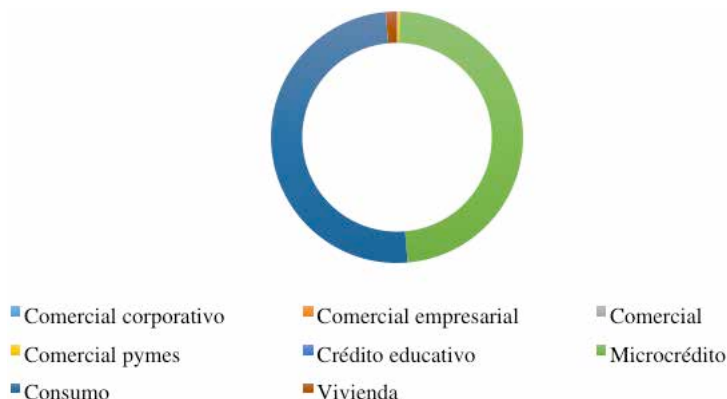
3.2.5. Resumen de las características financieras de los sujetos de crédito

En términos generales, los sujetos de crédito del segmento 1, 2 y 3 en el SFPS, se caracterizan por tener un trabajo individual, cuyos ingresos promedio se distribuyen desde USD 473.70 en el quintil 1 hasta USD 3,878.04 en el quintil 5. Así mismo, sus gastos promedio se distribuyen desde USD 143,44 (sin incluir las deudas en el sistema financiero), en el quintil 1, hasta USD 2.474,86 en el quintil 5. Las actividades económicas que generalmente realizan los sujetos de crédito son empleos privados, seguido del comercio al por mayor y menor, y empleados públicos.

3.3. Características financieras de las operaciones de créditos de los sujetos de crédito

3.3.1. Segmentos de crédito de las operaciones solicitadas por los sujetos de riesgo

Los sujetos de crédito generalmente solicitan crédito para consumo y microcrédito, correspondientes al 49,84% y 48,29% respectivamente, del total de los créditos realizados en el Sector Financiero Popular y Solidario.

Gráfico No. 21 Tipo de crédito del sujeto de riesgo (socio)


Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Tipo de crédito	Frecuencia	Porcentaje operaciones	Saldo	Porcentaje saldo
Comercial corporativo	515	0,04%	\$ 21.773.848	0,4%
Comercial empresarial	32	0,00%	\$ 6.579.278	0,1%
Comercial	400	0,03%	\$ 4.702.093	0,1%
Comercial pymes	3506	0,29%	\$ 92.489.632	1,6%
Crédito educativo	36	0,00%	\$ 53.171	0,0%
Microcrédito	592.199	48,27%	\$ 2.335.588.608	39,9%
Consumo	612.079	49,89%	\$ 3.038.125.312	51,9%
Vivienda	17.982	1,47%	\$ 358.688.704	6,1%
Total	1'226.749	100%	\$ 5.858.000.646	100%

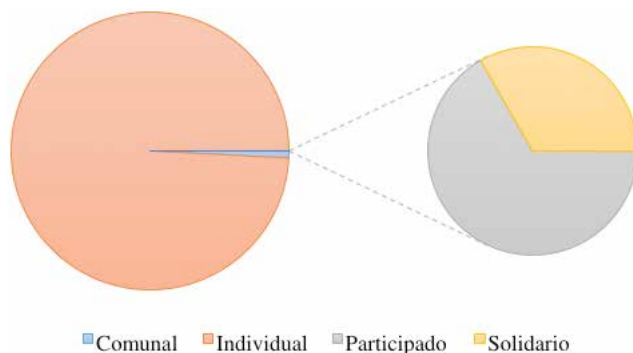
Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.3.2. Tipo de crédito de las operaciones solicitadas por los sujetos de riesgo (socio)

El tipo de crédito que generalmente solicitan los sujetos de riesgo es el denominado crédito Individual. Mientras que el resto se direcciona a los créditos “Comunal, Participado y Solidario”.



Gráfico No. 22 Clase de crédito del sujeto de riesgo (socio)



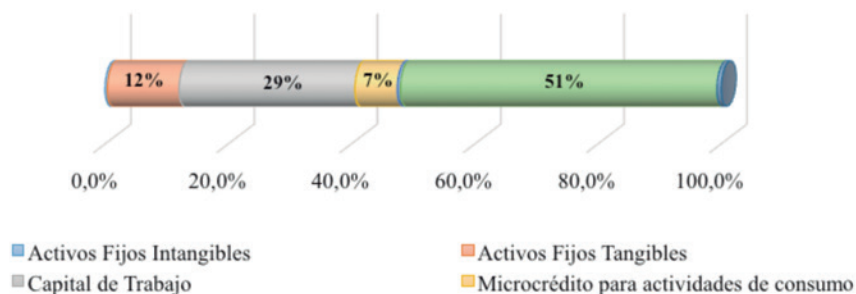
Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.3.3. Destino financiero de la operación solicitada por los sujetos de crédito

Los principales destinos financieros de las operaciones solicitadas y vigentes de los sujetos de crédito corresponden al denominado “No productivas (para operaciones de consumo, vivienda, educativo)” (51%). De la misma manera los sujetos de crédito solicitan préstamos para capital de trabajo (29%) y activos financieros tangibles (12%).

Gráfico No. 23 Destino financiero de la operación



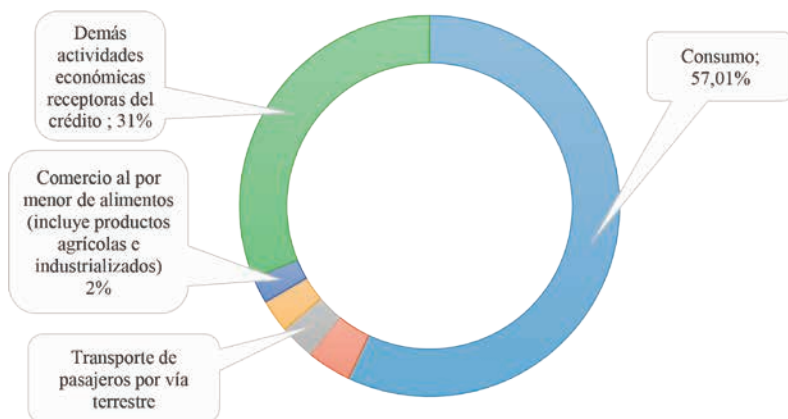
Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.3.4. Actividad receptora de la operación sujetos de riesgo (socio)

La actividad receptora para la que, generalmente, el sujeto de riesgo destina sus créditos es al consumo, seguida de otras actividades de servicios y transporte de pasajeros por vía terrestre, comercio al por menor de alimentos y otras actividades productivas. Por lo que, se evidencia que el SFPS está financiando principalmente al consumo.

Grafico No. 24 Actividad receptora de la operación sujetos de riesgo (socio)



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

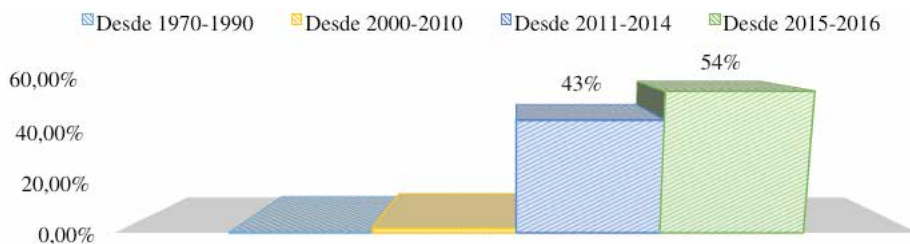
Actividad receptora	Saldo	Porcentaje Saldo	Frecuencia	Porcentaje de actividad receptora
Consumo	\$ 3.455.517.184	59%	700.080	57%
Otras actividades de servicios	\$ 159.608.160	3%	46.881	4%
Transporte de pasajeros por vía terrestre	\$ 239.446.752	4%	36.306	3%
Comercio al por menor de otros productos n.c.p.	\$ 118.669.472	2%	34.330	3%
Comercio al por menor de alimentos (incluye productos agrícolas e industrializados)	\$ 103.145.656	2%	27.513	2%
Demás actividades económicas	\$ 1.781.613.324	30%	381.639	31%
Total	\$ 5.858.000.646	100%	1'226.749	100%



3.3.5. Fecha de concesión de las operaciones solicitadas por los sujetos de crédito

En el siguiente gráfico se muestra, por décadas, los volúmenes de solicitudes de crédito y de concesión de créditos. En el gráfico se observa que, los socios accedieron con mayor frecuencia a un crédito en los últimos cinco años. Particularmente entre el período 2011-2014, época en la que se concedieron el 43% de las operaciones, y un 54% entre el 2015 y 2016.

Gráfico No. 25 Distribución de operaciones solicitadas (Período 1970-febrero2016)



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

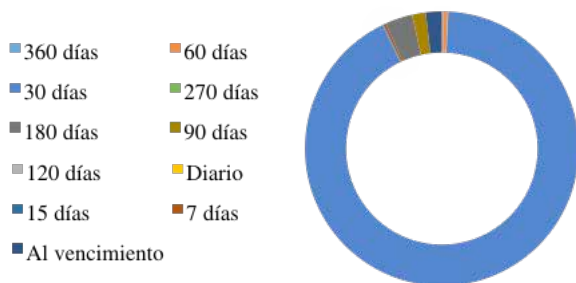
Periodo Concesión	Frecuencia	Porcentaje	Saldo	Porcentaje Saldo
Desde 1970-1999	2.247	0,23%	\$ 64.637	0,001%
Desde 2000-2010	17.439	1,75%	\$ 23.036.548	0,393%
Desde 2011-2014	435.724	43,64%	\$ 2.523.912.960	43,085%
Desde 2015-2016	543.129	54,39%	\$ 3.310.986.240	56,521%
Total	998.539	100%	\$ 5.858.000.646	100%

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.3.6. Periodicidad de pago de las operaciones solicitadas por los sujetos de crédito

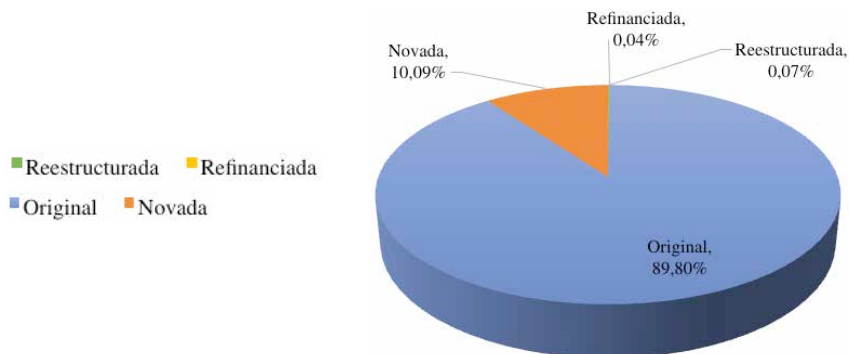
Los sujetos de riesgos generalmente pagan las cuotas de sus préstamos a las cooperativas del SFPS en forma mensual (92%), seguido por aquellos de un tiempo de 180 días. Lo que refleja un retorno rápido de ingresos hacia las cooperativas.

Grafico No. 26 Periodicidad de pago de las operaciones solicitadas


Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.3.7. Estado de las operaciones solicitadas por los sujetos de crédito

El comportamiento general esperado en el SF supone que las operaciones concedidas a los sujetos de crédito implique una gran cantidad de créditos originales o nuevos. En el SFPS, a febrero de 2016, se observa que el 89,80% de las operaciones solicitadas por los sujetos de crédito poseen un estado “Original”, seguido de operaciones con estado “Novadas” (10,08%), lo que significa que las operaciones fueron otorgadas con nuevas condiciones financiera y montos, con la particularidad de que estas operaciones nunca estuvieron en una condición morosa o de calificación altamente riesgosa. Por lo que se puede concluir que, los sujetos de riesgo han recibido créditos nuevos o en mejores condiciones de las iniciales pactadas en sus créditos originales.

Grafico No. 27 Estado de las operaciones solicitadas por los sujetos de crédito


Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.



Estado operación	Frecuencia	Porcentaje	Saldo	Porcentaje Saldo
Reestructurada	731	0,07%	\$ 6.065.150	0,1%
Refinanciada	428	0,04%	\$ 5.062.850	0,1%
Original	896.645	89,80%	\$ 5.135.395.328	87,7%
Novada	100.735	10,09%	\$ 711.476.928	12,1%
Total	998.539	100%	\$ 5.858.000.256	100%

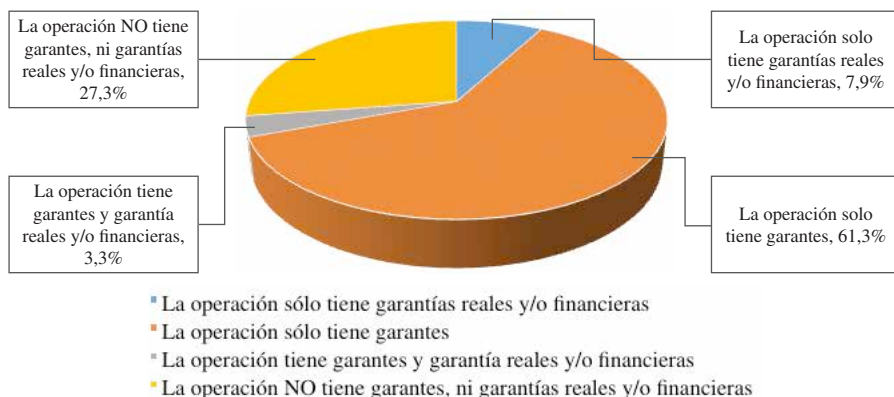
Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.3.8. Tipo de garantes y garantías del sujeto de crédito

Todas las operaciones de crédito otorgadas en el SFPS deberán estar garantizadas¹². En este sentido, el sujeto de crédito se caracteriza por respaldar sus préstamos con garantías de terceros (61,43%), seguidos por los sujetos de crédito que presentan garantías quirografarias, 27,32% del total de las operaciones concedidas; luego están operaciones que solo tiene garantías reales (7,91%), donde el socio otorga ya sea garantías hipotecarias o prendarias y por último, los sujetos de crédito que confieren garantías ya sean de terceros o prendas hipotecarias (3,53%).

Gráfico No. 28 Tipo de garantes y garantías del sujeto de crédito



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

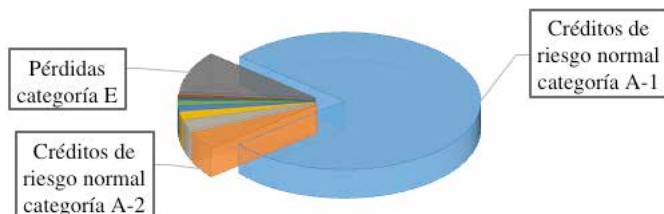
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

12. Junta de Regulación Monetaria Financiera, Resolución No. 129-2015-F, Capítulo III de las garantías y límites de crédito, Sección I Garantías, Artículo 8, Artículo 9, Septiembre 2015.

3.3.9. Calificación propia del sujeto de riesgo (socio)

El 77,93% de los sujetos de riesgo poseen una calificación de “Créditos de riesgo normal” denominada categoría A-1, mientras que el 4,30% que le sigue son sujetos de riesgo de una calificación A-2 como se visualiza en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 29 Calificación propia del sujeto de riesgo (socio)



Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Calificación propia	Frecuencia	Porcentaje	Saldo	Porcentaje Saldo
Créditos de riesgo normal categoría A-1	778.248	77%	\$ 4.834.376.192	82%
Créditos de riesgo normal categoría A-2	42.935	4%	\$ 295.491.072	5%
Créditos de riesgo normal categoría A-3	26.452	2%	\$ 169.809.696	2%
Créditos con riesgo potencial categoría B-1	18.053	1%	\$ 96.788.088	1%
Créditos con riesgo potencial categoría B-2	11.592	1%	\$ 59.884.040	1%
Créditos deficientes categoría C-1	11.398	1%	\$ 57.787.896	1%
Créditos deficientes categoría C-2	6.096	0%	\$ 27.228.942	0%
Créditos de dudoso recaudo categoría D	6.650	0%	\$ 31.731.844	0%
Pérdidas categoría E	97.115	9%	\$ 284.902.528	4%
Total	998.539	100 %	\$ 5.858.000.256	100 %

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

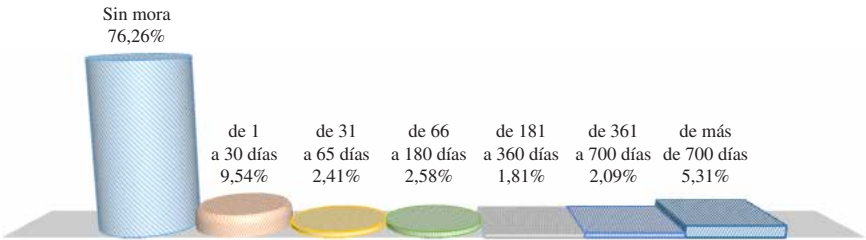
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.3.10. Morosidad del sujeto de riesgo (socio)

Los sujetos de crédito del SFPS, conforme se muestra en el siguiente gráfico, generalmente no presentan niveles de mora (76,25%), aquellos con un rango de morosidad de 1 a 30 días, representan el 9,54%. Aproximadamente el 15% corresponden a sujetos de crédito que presentan más de un mes de mora.



Grafico No. 30 Morosidad del sujeto de riesgo (socio)



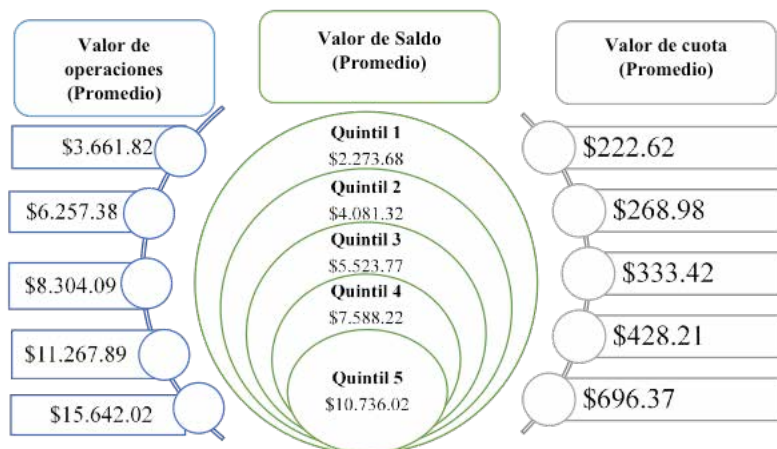
Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Rango morosidad	Frecuencia	Porcentaje	Saldo	Porcentaje Saldo
Sin mora	761.467	76,26%	\$ 4.623.616.288,00	79%
de 1 a 30 días	95.223	9,54%	\$ 662.630.912,00	11%
de 31 a 65 días	24.040	2,41%	\$ 150.035.008,00	3%
de 66 a 180 días	25.725	2,58%	\$ 133.914.992,00	2%
de 181 a 360 días	18.117	1,81%	\$ 85.180.488,00	1%
de 361 a 700 días	20.896	2,09%	\$ 90.864.744,00	2%
de más de 700 días	53.071	5,31%	\$ 111.757.824,00	2%
Total	998.539	100%	\$ 5.858.000.256	100%

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016
Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

3.3.11. Montos, saldos y cuotas promedio de los sujetos de crédito

Considerando el quintil de ingreso de los sujetos de riesgo, se puede concluir que los quintiles de ingresos más bajos acceden a montos de crédito menores, mientras que en los quintiles más altos, los sujetos de crédito tienen obligaciones más elevadas. Particularmente, en el quintil 1 de la distribución de ingresos (cuyo sueldo ingreso promedio es de \$473.70) puede obtener en promedio montos de crédito de \$3.661,82, en tanto que el quintil más alto posee créditos promedio de aproximadamente 15 mil dólares.

Gráfico No. 31 Principales características financieras del sujeto de crédito


Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Al igual que el caso anterior, los saldos y las cuotas promedio por quintil de ingresos son más elevadas mientras más alto es el quintil. En este sentido, como se puede observar en el gráfico anterior el quintil 1 de ingresos tiene saldos promedio de crédito por un valor de 2.273.68 dólares, y sus cuotas son de aproximadamente 220 dólares. En el quintil 5, los saldos promedio corresponden a 10.736.02 dólares y sus cuotas son de 697 dólares.

3.3.12. Resumen de características financieras de las operaciones de créditos de los sujetos de crédito

Los sujetos de crédito del SFPS generalmente solicitan préstamos para el consumo y el microcrédito, lo realizan de manera individual, el destino financiero de sus préstamos son actividades “No productivas” y para capital de trabajo. Particularmente destinan sus préstamos a actividades económicas como: consumo y para el transporte de pasajeros; estas operaciones fueron concedidas y otorgadas en los últimos cinco años, por lo que son relativamente nuevas, están respaldadas con garantías de terceros, no presentan niveles de morosidad altos, con lo cual su calificación de riesgo es normal.

Finalmente, los sujetos de crédito tienen montos, saldos y cuotas de créditos que guardan una relación con los quintiles de la distribución de los ingresos, es decir a menores ingresos menores son los montos, saldos y cuotas, contrariamente de lo que sucede con los quintiles más altos de ingresos.



4. Análisis Cluster de los sujetos de crédito del Sector Financiero Popular y Solidario

4.1. Marco teórico la metodología utilizada

Según Gutierrez y Salama (2012), el análisis de clúster o conglomerados es una técnica diseñada para clasificar distintas observaciones en grupos de tal forma que:

1. Cada grupo (conglomerados o clúster) sea homogéneo respecto a las variables utilizadas para caracterizarlos;
2. Que los grupos sean lo más distintos posibles unos de otros, respecto a las variables consideradas.

El análisis *cluster* establece dichos grupos basándose en la similitud que presenta un conjunto de sujetos de crédito, respecto de una serie de características que se ha especificado previamente. Al final, se extrae los grupos de sujetos y sus características definitorias: número de conglomerados y número de integrantes de los mismos. Si las variables de aglomeración están en escalas muy diferentes, será necesario estandarizarlas previamente. Es pertinente observar también los valores atípicos y desaparecidos, esto es debido a que los valores atípicos deforman distancias y producen clúster unitarios. Es perjudicial la presencia de variables correlacionadas, por lo que es conveniente realizar primero un análisis de multicolinealidad¹³. Los conglomerados deben tener sentido conceptual y no variar mucho al cambiar la muestra o método de aglomeración.

Por otra parte, el método de segmentación que se utiliza en este estudio es el denominado “Análisis de Conglomerado k-medias”. Según Řezanková (2014), el objetivo es asignar diferentes números de cluster y acordar el criterio de crear una o varias particiones de datos. Esta metodología define un prototipo (de grupo), en términos de una centroide, el cual es usualmente la media del grupo de los puntos, y es típicamente aplicado a objetos con espacios continuos de n-dimensiones.

Ning Tan (2006) especifica que el método mencionado anteriormente posee un algoritmo de técnica simple. Este se inicia escogiendo K centroides, donde K es un parámetro específico, nombrando así al número de *cluster*. Cada punto (observación), es asignado al centroide más cercano, y cada colección de puntos son asignados a una centroide que es un *cluster*.

La medida de similitud a base de la cual se formaron los grupos fue la distancia euclídea, esto quiere decir que para medir las diferencias entre cada observación y la centroide o cluster más cercano, se utiliza la distancia euclídea para luego calcu-

13 A una correlación fuerte (pero no perfecta) entre dos o más variables independientes se le llama multicolinealidad

lar la suma de los errores al cuadrado, las distintas medidas entre los puntos del espacio definido por los individuos. Por lo tanto, la distancia euclídea al cuadrado es la medida utilizada para la formación de conglomerados que se expresa a continuación:

$$\text{distancia euclídea al cuadrado } d(i, j)^2 = \sum_k (x_{ik} - x_{jk})^2$$

4.2. Proceso para la aplicación de la metodología de conglomerados para la tipificación de los sujetos de crédito del SFPS

El tipo de variables utilizadas en este trabajo, para conseguir los denominados conglomerados para la tipificación de los distintos sujetos de créditos, son métricas correspondientes: (i) "Días de morosidad"; (ii) "valores de saldo de los sujetos de crédito"; y, (iii) sus respectivas "cargas familiares"¹⁴. El software utilizado para realizar el procedimiento de clasificación es el paquete estadístico STATA 12.

Previo a la descripción de los resultados, a continuación se describen algunos procedimientos requeridos para la aplicación de la metodología descrita en el punto anterior:

- (i) Eliminación de los datos atípicos: tal como se mencionó anteriormente, el total de sujetos de crédito de la muestra en análisis es de 998.539 sujetos de crédito, pero para la aplicación de la metodología de conglomerados se debe primeramente realizar un análisis de datos atípicos que podrían deformar las distancias y ocasionar conglomerados unitarios.¹⁵
- (ii) Definición de nivel de multicolinealidad y correlación entre variables para análisis de conglomerados de sujetos de crédito: tal como se muestra en el anexo 10, las variables de días de morosidad, saldo de los sujetos de crédito y sus respectivas cargas familiares, no presentan dependencia entre ellas o son combinaciones lineales de las mismas y además no están correlacionadas; en tal sentido, con estas variables es factible realizar un análisis de conglomerados.
- (iii) Aplicación de la metodología de conglomerados: para conseguir tipificar y perfilar a los sujetos de crédito se aplica el Análisis de Conglomerados por el método de k medias, cuyo proceso se señaló en párrafos anteriores. Los resultados de la aplicación de estos métodos se describen a continuación.

14 Se tomaron estas variables como referentes o importantes para la aplicación de la metodología de estudio debido a que dichas datos son cuantitativos e independientes entre sí, lo que se muestra a continuación.

15 En este sentido, para lograr eliminar los datos atípicos se excluyeron observaciones que no contenían información de las variables de días de morosidad, saldo del crédito de los sujetos de riesgo y cargas familiares de los mismos.



4.3. Resultados

Una vez aplicados los procesos mencionados se concluye que: los sujetos de crédito se agrupan en tres grandes grupos, denominados “*cluster 1*” con un total de 14.572 sujetos de crédito, “*cluster 2*” con 657.029 sujetos de crédito y por último “*cluster 3*” con un total de sujetos de crédito de 181.566. Esto se puede visualizar en la siguiente tabla.

Tabla 5 Cluster de los sujetos de crédito

Cluster	Número de individuos
1	14.572
2	657.029
3	181.566
Total	853.167*
*El número de individuos de esta muestra es 853.167. Previamente se eliminaron datos atípicos	

Los grupos formados son lo más homogéneos posibles, por lo tanto los individuos que poseen valores de saldos, números de días de morosidad y cargas familiares son muy parecidos en cada grupo pero; son distintos entre ellos.

En la siguiente tabla se puede visualizar las distintas características de los sujetos de crédito, conforme a la agrupación de conglomerados (*clusters*).

**Tabla 6 Variables categóricas por Cluster**

Variables		Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3	
		No.	%	No.	%	No.	%
Género	Femenino	5,452	37.41%	281,92	42.91%	69,512	38.28%
	Masculino	9,12	62.59%	375,061	57.09%	112,053	61.72%
Estado civil	Casado	9,883	67.82%	321,175	48.89%	110,264	60.73%
	Divorciado	1,198	8.22%	42,435	6.46%	12,518	6.89%
	Soltero	2,551	17.51%	241,645	36.78%	45,525	25.07%
	Unión Libre	579	3.97%	35,742	5.44%	8,854	4.88%
	Viudo	361	2.48%	15,981	2.43%	4,403	2.43%
Nivel de estudio	Postgrado	83	0.57%	724	0.11%	394	0.22%
	Sin estudios	463	3.18%	20,864	3.18%	4,713	2.60%
	Primaria	3,43	23.55%	258,712	39.39%	55,845	30.79%
	Secundaria	6,528	44.83%	296,734	45.18%	84,071	46.36%
	Formación Intermedia	171	1.17%	5,388	0.82%	1,468	0.81%
	Universitaria	3,888	26.70%	74,417	11.33%	34,862	19.22%
Tipo de vivienda	Arrendada	912	6.32%	79,576	12.29%	15,119	8.44%
	Vive con familiares	4,146	28.73%	254,123	39.23%	63,425	35.39%
	Propia no hipotecada	6,433	44.58%	250,496	38.67%	75,804	42.29%
	Propia hipotecada	2,753	19.08%	44,96	6.94%	20,4	11.38%
	Prestada	185	1.28%	18,555	2.86%	4,487	2.50%
Tipo de crédito	Comercial corporativo	31	0.21%	6	0.00%	15	0.01%
	Comercial empresarial	9	0.06%	0	0.00%	0	0.00%
	Comercial	8	0.05%	86	0.01%	28	0.02%
	Comercial Pymes	339	2.33%	30	0.00%	312	0.17%
	Crédito educativo	0	0.00%	19	0.00%	3	0.00%
	Microcrédito	4,605	31.60%	332,583	50.62%	79,497	43.78%
	Consumo	7,401	50.79%	321,899	48.99%	96,828	53.33%
	Vivienda	2,179	14.95%	2,406	0.37%	4,883	2.69%

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

**Tabla 7 Variables financieras por Cluster (valores promedios)**

Variables		Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Variables financieras (Valores promedios)	Valor saldo	\$42.625	\$3.014	\$13.875
	Valor operación	\$51.931	\$5.462	\$18.216
	Valor ingreso	\$3.479	\$1.316	\$2.214
	Valor egreso	\$1.755	\$652	\$1.134
	Valor cuota	\$1.781	\$285	\$643
Variables descriptivas	Carga familiares	1	1	1
	Edad	45	39	42

Fuente: Estructuras de operaciones de crédito y contingentes segmentos 1, 2 y 3 del SFPS a marzo - 2016

Elaboración: SEPS, Dirección Nacional de Información Técnica y Estadísticas.

Cabe mencionar que los tres conglomerados se caracterizan por contener personas que son generalmente masculinos, casados, con un nivel de educación primaria y secundaria.

Se puede evidenciar que los integrantes del primer conglomerado son sujetos de crédito con viviendas no hipotecadas, con edad de 45 años, poseen un valor de saldo de USD 42.625, que generalmente sus préstamos son adquiridos para el consumo, en promedio tienen un valor de operación de USD 51.931. El sujeto de crédito de este conglomerado obtiene ingresos y egresos medios de USD 3.479 y USD 1.755 respectivamente. Sus valores de cuotas promedios son de USD 1.781.

Mientras que, los sujetos de crédito que conforman el segundo conglomerado, tienen aproximadamente una edad de 39 años y que usualmente viven con familiares. Se observa diferencias con el primer y tercer conglomerado (*cluster 1 cluster 3*), de tal manera que su valor de saldo medio es de USD 3.014. De igual manera, sus créditos se ubican en el microcrédito. Gozan un valor de operación medio de USD 5.462, que equivale a un ingreso y egreso promedio de USD 1.316 y USD 652 respectivamente. Estos cuentan con un valor de cuota media de USD 285.

Para finalizar, se encuentra el tercer conglomerado (*cluster 3*), que particularmente se caracterizan por individuos con edad de 42 años, poseen saldos de USD 13.875 lo que evidencia que son valores mayores a los otros dos conglomerados anteriormente mencionados. Sin embargo, existe una semejanza con el primer conglomerado, debido a que gran parte del destino del crédito es para el consumo, y son individuos que poseen una vivienda no hipotecada. Además, tienen gran relevancia los montos altos de operaciones concedidas en el SFPS, dando así un valor de operación medio de USD 18.216. Estos individuos se caracterizan por tener un ingreso y egresos de USD 2.214 y USD 1.134 respectivamente.

Para concluir, se puede evidenciar que el socio o sujeto de crédito del Sector Financiero Popular y Solidario de los tres conglomerados poseen características que los definen como individuos que solicitan créditos para consumo y microcrédito, que poseen características distintas como el ingreso, saldos y cuotas promedios de acuerdo a su nivel de escolaridad, vivienda y sus niveles socio-económicos.

5. Conclusiones

- En el presente estudio se observó la caracterización del **sujeto de crédito o riesgo** (socios), que accede a créditos en el Sector Financiero Popular y Solidario, lo cual refleja que son generalmente hombres, casados, mayores de 40 años, con un rango de 1 a 3 cargas familiares, que residen principalmente en la zona relativamente más pobre de la Sierra, con un nivel de escolaridad primario y secundario, que viven en compañía de sus familiares o poseen viviendas propias sin hipoteca, cuya permanencia como socio de una entidad del SFPS es de aproximadamente 58 meses en promedio.
- El sujeto de crédito se caracteriza también por tener actividades de trabajo de cuenta propia, cuyos ingresos promedio se distribuyen desde USD 473.70 en el quintil 1 hasta USD 3,878.04 en el quintil 5. Así mismo, sus gastos promedio van desde USD 143,44 en el quintil 1 hasta USD 2.474,86 en el quintil 5. Las actividades económicas que generalmente realizan los sujetos de crédito son trabajos privados, seguido del comercio al por mayor y menor, y empleados públicos.
- Los sujetos de crédito del SFPS generalmente solicitan préstamos para el consumo y el microcrédito, los realizan de manera individual, el destino financiero de sus préstamos son actividades “no productivas” y para el capital de trabajo. Particularmente, destinan sus préstamos a actividades económicas como: consumo y para el transporte de pasajeros; estas operaciones fueron concedidas y otorgadas en los últimos cinco años, con lo que son relativamente nuevas, están respaldadas de garantías de terceros, no presentan niveles de morosidad altos, con lo cual su calificación de riesgo es normal.
- Finalmente, los sujetos de crédito tienen montos, saldos y cuotas de créditos que guardan una relación con los quintiles de la distribución de los ingresos, es decir a menores ingresos menores son los montos, saldos y cuotas, contrariamente de lo que sucede con los quintiles más altos de ingresos.



Bibliografía

- COX, Nicholas J., The Stata Journal, Stata tip 110: How to get the optimal k-means cluster solution, Number 2, pp. 347–351, 2012
- FUENTE Santiago Análisis Conglomerados, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid 2011
- GUTIÉRREZ y SALAMA, Analítika, Revista de análisis estadístico, 3 (2012), Vol. 3(1): 43–57, 2012
- INEC, 2016, Pobreza por ingresos: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza/>
- Manual técnico de generalidades sobre estructuras de datos codificación – tablas Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador Dirección Nacional de Estudios e Información. 2014.
- Manual técnico de estructuras de datos operaciones activas y contingentes Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador Dirección Nacional de Estudios e Información. 2014.
- Manual de usuario de estructuras de información, Sistema de Operaciones de Cartera y Contingentes, Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2015.
- PHAM, S S Dimov, and C D Nguyen Selection of K in K-means clustering Manufacturing Engineering Centre, Cardiff University, Cardiff, UK
- ŘEZANKOVÁ, Hana , Cluster Analysis of Economic Data | University of Economics, Prague, Czech Republic STATISTIKA 94 (1) 2014
- TAN, Pang-Ning, STEINBACH, Michael y KUMAR, Vipin, Introduction to Data Mining, Michigan State University, University of Minnesota, University of Minnesota, 2006
- TIBSHIRANI, Robert, Estimating the number of cluster in a data set via the gap statistic, Stanford University, USA 2000 Part2, PP 441-423
- WOOLDRIDGE, Jeffrey. Introducción a la econometría, Un enfoque moderno, 4ta edición Michigan State University, 2010 pag 81.
- ZAPATA, Diego, Caracterización de las variables determinantes del riesgo en el microcrédito rural, Universidad Nacional de Colombia - Medellín – 2009.

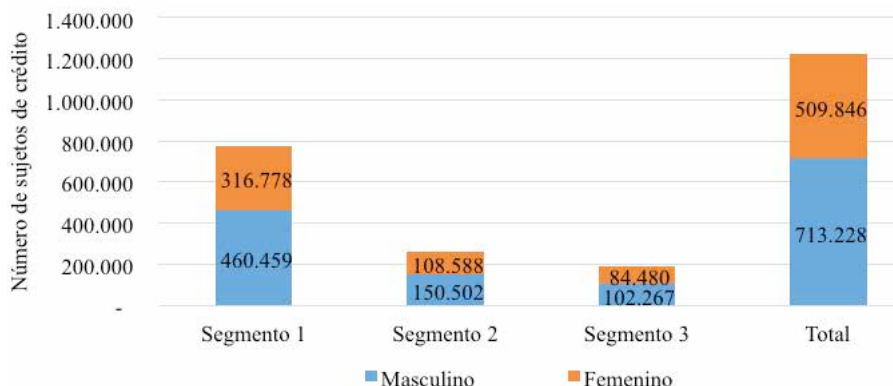


Anexos

Anexo 1 Nivel de segmento por género de los sujetos de crédito

Segmento/Género	Masculino	Femenino
Segmento 1	460.459	316.778
	59.00%	41.00%
Segmento 2	150.502	108.588
	57.85%	42.15%
Segmento 3	102.267	84.480
	54.77%	45.23%
Total	713.228	509.846
	58,09%	41,91%

Anexo 2 Género de los sujetos de crédito por segmento



Anexo 3 Nivel de estudios de los sujetos de crédito por segmentos

Segmento /Nivel de estudios	Postgrado	Sin estudios	Primaria	Secundaria	Formación intermedia (técnica)	Universitaria	Sin Datos	Total Sujetos de riesgo por segmento
Segmento 1	568	20.594	288.812	356.634	3.354	106.609	4.629	781.200
Segmento 2	537	12.036	88.012	118.619	4.536	34.862	743	259.345
Segmento 3	1.413	10.304	67.845	74.468	2.801	29.915	947	187.693
Total Sujetos de Riesgo por Nivel de estudios	2.518	42.934	444.669	549.721	10.691	171.386	6.319	1.228.238



Anexo 4 Tipo de vivienda de los sujetos de crédito por segmento

Segmento/Tipo de vivienda	Arrendada	Vive con familiares	Propia no hipotecada	Propia hipotecada	Prestada	Sin datos	Total
Segmento 1	87.668	322.462	277.408	53.541	24.857	15.264	781.200
	11,22%	41,28%	35,51%	6,85%	3,18%	1,95%	
Segmento 2	34.267	67.961	124.736	21.775	4.586	6.020	259.345
	13,21%	26,20%	48,10%	8,40%	1,77%	2,32%	
Segmento 3	26.947	46.941	84.195	23.321	2.541	3.748	187.693
	14,36%	25,01%	44,86%	12,43%	1,35%	2,00%	
Total	148.882	437.364	486.339	98.637	31.984	25.032	1.228.238

Anexo 5 Cargas familiares de los sujetos de crédito por segmento

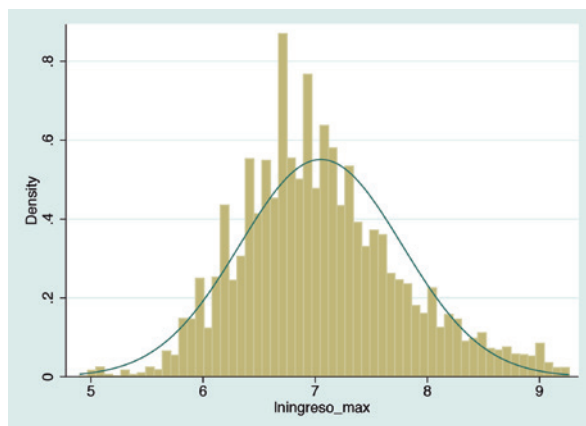
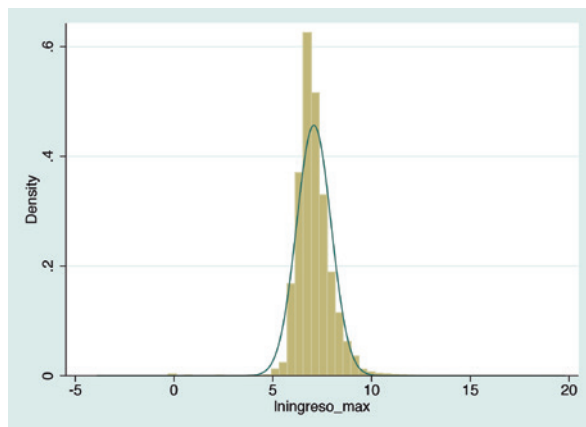
SEGMENTO/CARGA FAMILIAR	No tiene carga familiar		1 a 3 cargas familiares		4 a 10 cargas familiares		11 a 20 cargas familiares		21 a 30 cargas familiares		31 o más cargas familiares		Total	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
SEGMENTO 1	310145	39.89%	441875	56.83%	25450	3.27%	39	0.01%	16	0.00%	9	0.00%	777534	100.00%
SEGMENTO 2	115331	44.99%	124766	48.68%	16197	6.32%	21	0.01%	4	0.00%	3	0.00%	256322	100.00%
SEGMENTO 3	82890	44.24%	92866	49.56%	11523	6.15%	65	0.03%	14	0.01%	26	0.01%	187384	100.00%
Total	508366	41.63%	659507	54.00%	53170	4.35%	125	0.01%	34	0.00%	38	0.00%	1221240	100.00%

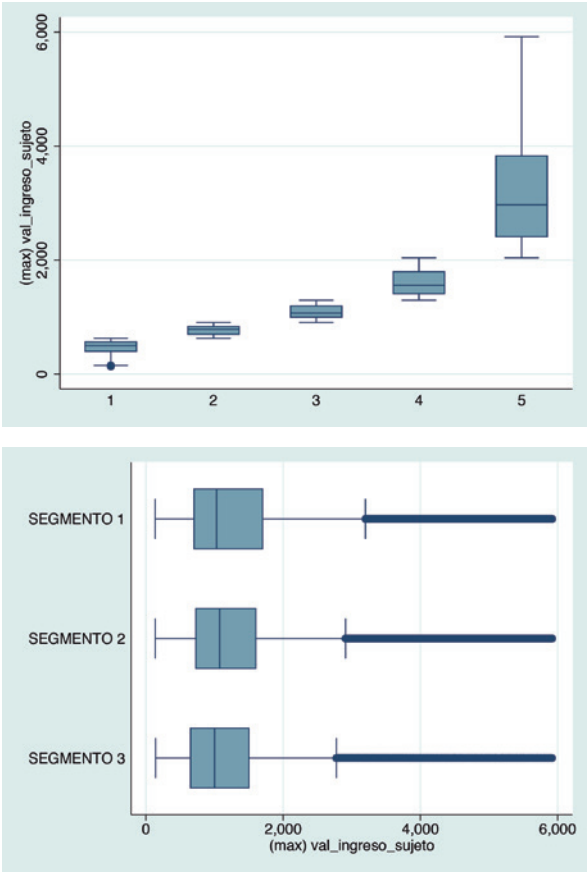


Anexo 6 Origen de ingresos de los sujetos de crédito por segmento

Segmento / Origen Ingresos	Estudiante	Empleado Público	Jubilado o pensionista	Independiente	Remesas del exterior	Rentista	Empleado Privado	No hay datos	Total
Segmento 1	10048	135565	16290	357334	2909	3371	199325	56358	781200
Segmento 2	5297	50901	6609	105949	871	8052	71803	9863	259345
Segmento 3	761	30773	3914	75443	83	339	66092	10288	187693

Anexo 7 Nivel de ingreso del sujeto de crédito

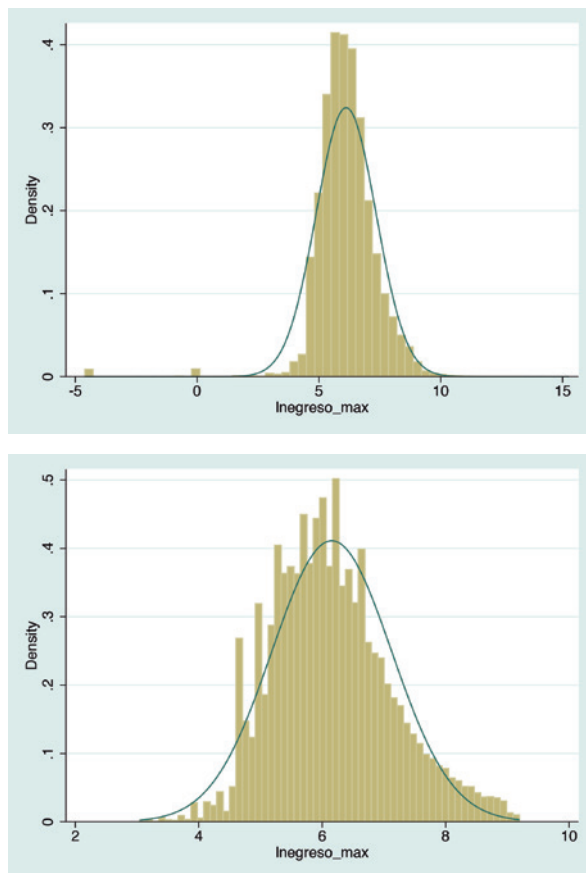




Anexo 8 Tipo de crédito del sujeto de crédito

Tipo de crédito/ Segmento	Segmento 1	Segmento 2	Segmento 3	Total
Comercial corporativo	207	429	0	636
Comercial empresarial	78	4	0	82
Comercial	0	129	367	496
Comercial pymes	3.609	75	21	3.705
Crédito educativo	0	20	16	36
Microcrédito	342.139	132.907	118.084	593.130
Consumo	422.060	122.549	67.559	612.168
Vivienda	13.107	3.232	1.646	17.985
Total	781.200	259.345	187.693	1.228.238

Anexo 9 Nivel de egreso del sujeto de crédito

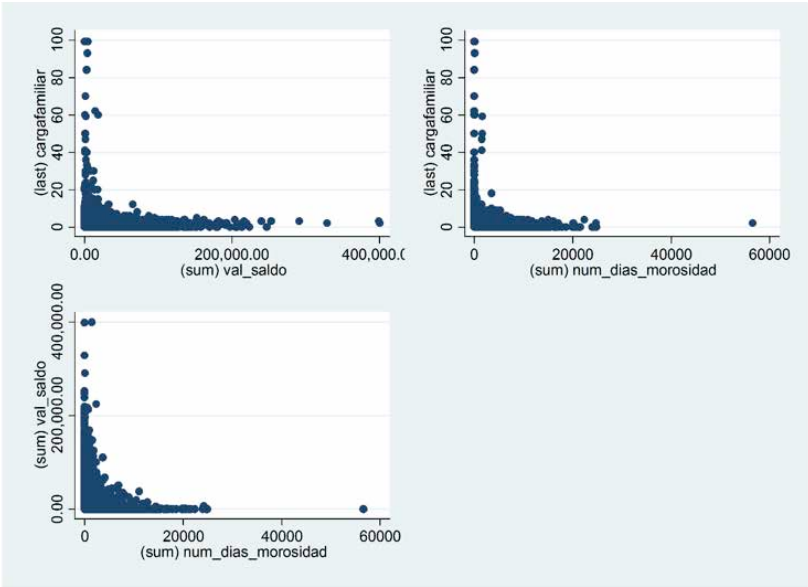


Anexo 10 Correlación entre variables utilizadas para el análisis cluster

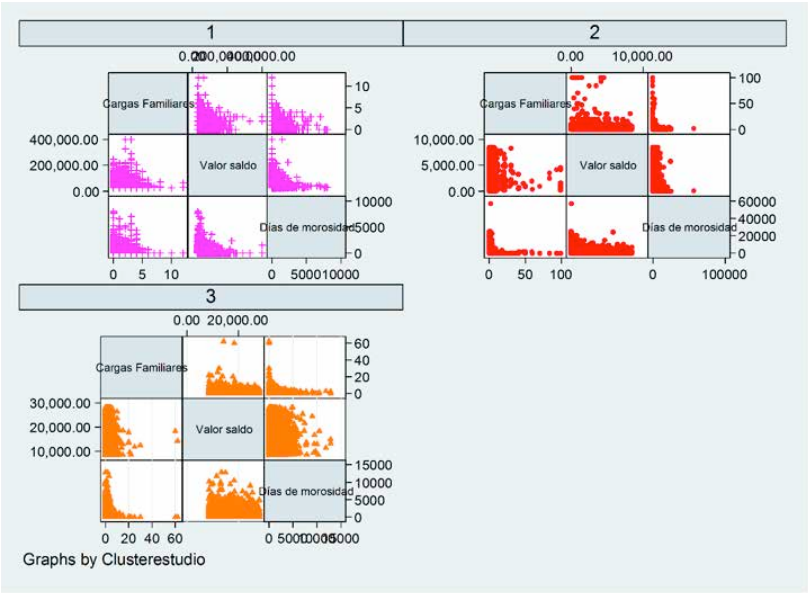
	Cargas Familiares	Valor saldo de los sujetos de crédito	Números de días de morosidad
Cargas Familiares	1.000	-	-
Valor saldo de los sujetos de crédito	0.0219	1.000	-
Números de días de morosidad	-0.0044	-0.0582	1.000



Anexo 11 Gráficos de dispersión de variables utilizadas para el cluster



Anexo 12 Gráfico de conglomerados



La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana

Carlos Naranjo¹

Introducción

El vivir bien de la ciudad y el Buen Vivir de las cumbres andinas

La nueva institucionalidad jurídica y administrativa del Ecuador que se deriva de la Constitución de Montecristi, se cimenta en una ancestral visión del mundo, propia de los pueblos andinos, intencional, pero, equivocadamente, aparentemente oculta durante cinco siglos que, a su vez se sustenta en el SUMAK KAWSAY, traducido como BUEN VIVIR y caracterizado por un profundo sentimiento filial hacia la naturaleza, denominada PACHA MAMA, particularidad que marca enormes diferencias con el modo de vida ciudadano occidental, donde se destruye la naturaleza para satisfacer las requerimientos de consumo y practicar el VIVIR BIEN que no es lo mismo.

Otro pilar en el que se sustenta el concepto del Buen Vivir, al decir de Alberto Acosta, es *“la experiencia de vida colectiva de los pueblos y nacionalidades indígenas”* y añade que, *“busca la relación armoniosa entre los seres humanos y de estos con la naturaleza”*, precisamente la búsqueda de esa relación armoniosa, nos lleva al pilar que la sustenta, que no es otro que la solidaridad, entendida, no como caridad, sino como esfuerzo conjunto para satisfacer una necesidad, generalmente, común.

Esa búsqueda del Buen Vivir, mediante la práctica de la solidaridad, es la que se mantuvo invisibilizada durante décadas, pues, siempre estuvo presente en la minga, el presta manos, en las comunas campesinas, en los gremios artesanales, en las asociaciones, en los bancos comunales y, en los últimos años, conocida marginalmente, gracias a las cooperativas.

Estas formas de organización solidaria integran la denominada economía solidaria, entendida como una nueva forma de economía, como una alternativa al sistema capitalista y al socialista, y que ha merecido un histórico impulso del gobierno actual, opinión que se formula, de manera ajena a una posición ideológica, pues,

1 Doctor en Jurisprudencia. Abogado experto en Cooperativas. Asesor de la SEPS.

como se demostrará a lo largo del presente trabajo, nunca antes, las organizaciones comunitarias, las asociaciones y las cooperativas, merecieron la atención que les ha brindado el Estado en la última década.

Evidentemente, todo emprendimiento colectivo para un cabal ejercicio de sus actividades, requiere no solo de recursos financieros, técnicos y humanos, sino también de recursos legales, concebidos como el marco jurídico que, además de garantizar la licitud de las actividades, admite y reconoce al respectivo colectivo, como parte del mundo empresarial y regula o formaliza su organización y funcionamiento.

Precisamente, esa consideración legislativa de la EPS, estuvo prácticamente ausente durante al menos los últimos 20 años y, es solo a partir de la Constitución de Montecristi, cuando se visibiliza, justamente, por lo expresado en las primeras líneas, el sustento en la concepción del Sumak Kawsay, el mismo que, *“en cuanto a lo económico, supone tres transformaciones trascendentales: a) Un cuestionamiento al modelo de desarrollo y su matriz productiva; b) Una nueva relación trabajo-capital; c) Una nueva relación naturaleza-ser humano”* (Porras, 2012).

En las siguientes páginas veremos cómo, partiendo de las normas constitucionales, el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional del Buen Vivir, y la legislación secundaria, cobran vida legal los conceptos enunciados y concretan un panorama normativo que, con mínimos ajustes, configuran un marco adecuado para la desmercantilización del bienestar, la universalización de derechos y la recuperación del vínculo entre lo social y lo económico, mediante la implementación del sistema económico social y solidario.

Conceptos y lineamientos constitucionales

Constitución de la República del Ecuador²

Es la primera vez, en la historia de Latinoamérica, que se aprueba una Constitución que se basa en principios de vida que provienen de tradiciones ancestrales andinas e incorpora normas innovadoras, como la responsabilidad del Estado y los ciudadanos en la búsqueda del Buen Vivir; como la soberanía alimentaria, los derechos de la naturaleza, entre otras novedades, reconociendo las distintas formas de producción y de propiedad: pública, privada, mixta, comunitaria, asociativa, cooperativa (art. 319) y se reconoce el sector financiero popular y solidario (art. 309), incorporando expresamente a la economía solidaria, en 17 artículos, número que, por sí solo, demuestra la importancia que dio el Constituyente a esta otra forma de hacer economía.

Indudablemente que el alfa y omega, esto es, el punto de partida y el objetivo final, acerca de la economía solidaria, radica en el conocido artículo 283 que, en

2 Registro Oficial 449 de 20-Oct.-2008



franca evolución conceptual, declara que el sistema económico es social y solidario, superando la concepción de economía de mercado y economía social de mercado contenido en las constituciones de 1978 y de 1998, respectivamente.

El sistema económico social y solidario, establecido en la Constitución, no podía ser algo meramente declarativo, por ello se han dictado normas concretas para su efectiva implementación, no solo con la obligatoriedad de su promoción, asignada al estado, sino en la imposición de mecanismos específicos de aplicación, como por ejemplo, los previstos en el artículo 288 que manda que, en las compras públicas, se priorizarán *“los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria”*.

Desde este precepto constitucional emergen una serie de leyes secundarias, sobre todo a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

La economía popular y solidaria en la legislación secundaria

El Plan Nacional del Buen Vivir

El artículo 280 de la Constitución de la República dispone que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, precisando que su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. En cumplimiento de esta norma, SENPLADES elaboró y aprobó el PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR, integrado por doce objetivos de la planificación estatal, cada uno de los cuales encierra una serie de políticas que contienen lineamientos para su ejecución.

Lo importante para este trabajo, es que, en el **Plan Nacional del Buen Vivir**, aprobado para el periodo 2013-2017, modificado en el 2015, se incluyen, en OCHO de los doce objetivos, varias políticas y lineamientos, expresamente, destinados a la promoción y el desarrollo de la economía popular y solidaria, tales como: la implementación de servicios públicos, con participación de la EPS; la incorporación de la EPS, como proveedora del Estado, facilitando su acceso a compras públicas; la participación en empresas mixtas; el fomento del turismo comunitario; la promoción de la pesca artesanal cooperativa; el impulso a la participación en las exportaciones a través de la asociatividad; el acceso a la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión. En el sector financiero popular y solidario, incluye su acceso al sistema nacional de pagos; la consolidación de la Red de Seguridad Financiera del sector; la implementación del sistema de garantía crediticia; y, el impulso a los créditos por la profundización de las finanzas populares con pertinencia territorial, como alternativa a la banca privada tradicional.

Siguen otras menciones importantes para la EPS, como la incorporada en el objetivo 2, como política 4, que proyecta democratizar los medios de producción y entre las políticas para ello, incluye en el literal f) *“Fortalecer y ampliar las formas de propiedad cooperativa, asociativa y comunitaria como medio para democratizar el acceso a la riqueza y a su generación”* o, la política o estrategia, prevista como literal k, en el objetivo 5, que busca *“Incentivar formas de organización económica y solidaria en los emprendimientos e industrias culturales y creativas”*, sin embargo, la referencia más importante, que refleja la visión del Estado sobre la EPS y que, encamina la política económica del país, al cumplimiento del mandato constitucional, está encarnada al incorporar, como uno de los grandes objetivos nacionales, concretamente, el número 8, nada más, ni nada menos que: *“Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”*.

Siendo la Constitución de la República, la norma suprema, de cumplimiento obligatorio, como lo es también, el Plan Nacional de Desarrollo, no queda duda, entonces, que existe un marco supra normativo, claramente definido, para la implantación del sistema social y solidario, mediante el impulso de las formas empresariales que integran la economía popular y solidaria, pues, hemos visto, las declaraciones constitucionales y la planificación estatal para hacer realidad esas declaraciones. Teniendo claro el panorama supra legal, resta analizar si estas normas se materializan en la legislación secundaria, de manera tal que, se permita y viabilice las aspiraciones del plan, porque sin ese marco legal, nada es posible, menos todavía aspiraciones como el acceso a compras públicas, a la prestación de servicios de radiodifusión y televisión, el impulso a la pesca artesanal cooperativa, la creación de incentivos a la producción agrícola, minera, pesquera e industrial.

Veamos en las próximas líneas el desarrollo legislativo de las normas constitucionales y las políticas del Plan Nacional del Buen Vivir, en las leyes que conforman el marco jurídico de las actividades productivas y de servicios, dejando constancia que, se pone énfasis en la normativa que regula las actividades productivas y de servicios, mientras que la que regula la organización y funcionamiento de la EPS, es mencionada brevemente.

Legislación de organización y funcionamiento

Siendo el Estado el facultado para constituir, supervisar, promover, financiar y liquidar a las organizaciones de la EPS, lógico es que, antes de promoverlas, debe dictar la normativa relacionada con su constitución, organización y funcionamiento, con base en la cual supervisar, por esa razón, nos referimos, en primer lugar, a la **Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), su Reglamento General y el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF)**³, normas que

3 Sobre el COMYF se analizó, en un trabajo anterior publicado en el N° 3 de esta serie, en el cual se hace mención a lo bueno, lo malo y lo feo de esa norma.



regulan la existencia misma de las organizaciones, sean del sector financiero, como del no financiero.

Tanto el COMYF, como la LOEPS, han sido sujetas de desarrollos reglamentarios que acusan un gran dinamismo normativo, especialmente relacionado con el sector financiero, particularidad que, no solo es justificable debido a la dinámica del sector y los riesgos que conlleva, sino que demuestra el interés del Estado, en el funcionamiento adecuado de este sector.

La aplicación de la nueva ley y de la institucionalidad en ella creada, permite mirar resultados positivos, como el ritmo impuesto al control y supervisión, por parte de la SEPS, no solo por las varias regulaciones, dictadas para una mejor aplicación y cumplimiento de sus funciones, sino por la simplificación de trámites, por ejemplo, para constitución de asociaciones y cooperativas, que antes tomaba varias semanas y hoy toma máximo dos días; o el registro de socios y directivas, que tomaba varios días y hoy es, casi inmediato, como inmediata es la calificación de auditores, simplificándose, la presentación de información financiera, con base en la utilización de tecnologías de la información,

Los avances anotados en la supervisión, reflejan resultados positivos, en cuanto a la supervisión extra situ que, con la aplicación de técnicas modernas han permitido la detección temprana de riesgos, especialmente, en cooperativas de ahorro y crédito; y, la existencia de información estadística actualizada y confiable, de la que se careció por muchos años.

Honrado es aplaudir el dinamismo reglamentario y administrativo pero; también es honrado deplorar la promulgación de normas reglamentarias totalmente ajenas a la naturaleza del cooperativismo y que van en sentido contrario, al que dicta la Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir, como ocurre, específicamente, con el Decreto Ejecutivo 1278 que, conlleva un retroceso histórico y genera tremenda confusión y sorpresa en el cooperativismo de transporte y de vivienda, porque, no solo desnaturaliza el cooperativismo de transporte, además impide la constitución de nuevas cooperativas de vivienda.

Este decreto, reforma el Reglamento General de la LOEPS pero; al hacerlo, nada más ni nada menos, suprime los requisitos de ser chofer profesional y propietario de vehículo para ser socio de una cooperativa de transportes, por tanto, desaparece el vínculo común cooperativo, pues, cualquier ciudadano, sin calidad ni condición previa, puede ser socio de una cooperativa de transportes, por suerte, el chofer profesional ecuatoriano, cooperativista como es, ha incluido en los estatutos de todas las cooperativas, el remedio para ese craso error, pues en esa norma propia de cada cooperativa, incorpora el vínculo común asociativo de ser chofer profesional y propietario del vehículo.

En cuanto a las cooperativas de vivienda, el mismo decreto, determina que, para su constitución, se deberá contar con un inmueble propiedad de la organización, lo cual, de por sí, es improcedente, porque, si la organización aún no existe, como puede ser propietaria de bien alguno y, si los socios fundadores, ya son propietarios del terreno, parecería innecesaria la constitución de la cooperativa.

Legislación de fomento y promoción

Si bien es cierto que, el desarrollo legislativo de la Constitución, es tarea propia de la Función Legislativa y la ejecución de la norma, es propia de la función ejecutiva, no es menos cierto que, en el caso ecuatoriano, varias tareas de ejecución normativa, se encargan a los organismos seccionales autónomos, sobre todo, cuando ellas dicen relación con el ámbito territorial, como ocurre con la salud, vivienda y transporte y, como ocurre también con la EPS, como lo demuestra el papel de promotores de la EPS que, el **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**, asigna a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al incluir, dentro de sus finalidades, expresamente: *“El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el Buen Vivir”*.⁴

En el mismo código, desarrollando una norma constitucional, se atribuye el ejercicio de las competencias de vialidad a los distintos niveles de gobierno, pero lo interesante para este estudio es que, al hacerlo, deja en claro que, la facultad de planificar y mantener la vialidad parroquial y vecinal que se asigna al gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, en lo relacionado con las obras de mantenimiento, *“se ejecutarán mediante gestión directa, a través de empresas públicas, o la delegación a empresas de la economía popular y solidaria y la cogestión comunitaria”*.⁵

El instrumento jurídico que marca el sendero del desarrollo productivo es el **Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones**, concebido como el marco legal impulsor del cambio de la matriz productiva y la democratización del acceso a los factores de la producción, como reza en sus primeros artículos, pero en nuestro caso, cobra mayor importancia esta normativa, pues, entre los fines del código, constantes en su artículo 4, señala: *“Democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los actores de la economía popular y solidaria”*.

4 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.- Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.- Artículo 4.

5 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.- Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.- Artículo 129.



Cuando se precisa el rol del Estado, para la transformación de la matriz productiva, se dice, entre otras cosas que, “*El Estado establecerá como objetivo nacional el alcance de una productividad adecuada de todos los actores de la economía, empresas, emprendimientos y gestores de la economía popular y solidaria*”, mandato que se complementa en el mismo artículo, cuando se asigna al Estado, la implementación de una política comercial y la mejora de la productividad de los actores de la EPS.

Como para que la intención del legislador quede totalmente clara y comprensible, el Código destina a la EPS, en el Título Segundo de su texto, denominado *Del Desarrollo Productivo de la Economía Popular, Solidaria y Comunitaria*, medidas que determinan que el Consejo Sectorial de la Producción, establecerá políticas de fomento para la EPS y, para el efecto, entre otras tareas, “*elaborará programas y proyectos con financiamiento público para: recuperación, apoyo y transferencia tecnológica, investigación, capacitación y mecanismos de comercialización*”, añadiendo más adelante que los ministerios del ramo que tengan como competencia el fomento de la economía popular, solidaria y comunitaria, presentarán al término del ejercicio económico anual, reportes sobre los recursos invertidos con ese objeto⁶, por supuesto, siempre y cuando se la dé cumplimiento.

Una disposición que, no solo es creíble en su cumplimiento, sino que, de hecho, hemos visto expresiones prácticas de su implementación, es la relacionada con el acceso de las organizaciones de la EPS a las compras públicas, complementada con la obligación de las entidades públicas de incluirlas entre los proveedores del Estado que, como vimos ya consta en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir, de modo que, su desarrollo legal, contenido en el artículo 55 que manda a las instituciones públicas a aplicar el principio de inclusión en sus adquisiciones y al actual **Servicio de Contratación Pública** mantener un registro actualizado de las compras realizadas a la EPS, se enmarca en el cumplimiento de las normas citadas.⁷

Un aspecto que deviene de la lectura del articulado del Código de la Producción y que vale la pena mencionarlo, por las diferencias que marca entre el sector privado y el solidario, es la distinción que hace entre las MYPIMES y la EPS, pues, se las menciona por separada, marcando distancias entre ellas, lo cual, en principio, parece innecesario, pues, según la normativa reglamentaria que desarrolla el mismo Código, dictada por el MIPRO,⁸ se entiende que, la calificación de micro, pequeña y mediana empresa, no dice relación con la naturaleza jurídica de la empresa, sino

6 Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones.

7 Código Orgánico de la Producción

8 Acuerdo Ministerial

por su tamaño y volumen de ventas, de suerte que, lo mismo será pequeña o mediana empresa, una compañía unipersonal, una compañía limitada o una sociedad accidental, como también será pequeña o mediana empresa, una asociación o cooperativa, por tanto, desentrañando el espíritu del texto normativo, deberíamos asumir que, se pretende precisar que, dentro del sector privado, solo las MYPIMES, son sujetos de la aplicación de esas normas legales, conjuntamente con las empresas de la EPS, excluyéndose de dicha aplicación, a la gran empresa, pero, en el caso de la EPS, aunque se trate de una cooperativa de gran volumen o tamaño, siempre estará incluida en la aplicación de esas normas.

Producción agrícola

Anotadas las normas generales sobre la producción y el tratamiento que en ellas se da a la EPS, corresponde observar las áreas de la producción en particular. El Ecuador es un país agrícola por excelencia, parece entonces natural iniciar con la revisión de la legislación relacionada con la producción agrícola. Allí encontramos que, en ella, se mantiene la política de fomento y promoción de la EPS, aunque, en la recientemente promulgada **Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**⁹, se suprimen ciertos artículos que daban impulso existentes a la EPS, en la derogada **Ley de Desarrollo Agrario**, por ejemplo aquello que constaba en el artículo 26, que disponía al Estado promover y garantizar el fomento de la producción agraria mediante formas asociativas, cooperativas y comunitarias, disponiendo la creación de un servicio permanente de asesoría legal, contable y técnica a estas organizaciones.

Lo cierto es que, la novísima **Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**, contiene referencias de menor incidencia en el desarrollo de la EPS, en el sector agrícola y, quizás, en mucho son declarativas que operativas, como, en cambio, si lo eran las derogadas, como por ejemplo, la constante en el artículo 10 que, entre los beneficios, disponía que el Estado deberá *“Dictar medidas económicas y establecer productos y servicios para los pequeños y medianos productores que apoyen la asociatividad de las y los propietarios de pequeñas parcelas, constituyan asociaciones, agrupaciones o empresas comunitarias rurales”* o, la que trae el artículo 20, al referirse a la inversión extranjera privada en proyectos agrarios, señalando que, podrán efectuarse en asocio con cooperativas.

En esta Ley, se desarrolla la norma constitucional que consagra las formas de propiedad. En efecto, en los artículos 22 y 85, no solo que se reconoce la propiedad asociativa, cooperativa y comunitaria, sino que se complementa con el artículo 85, donde se las define.

9 Registro Oficial Suplemento 711 de 14-mar.-2016



“Art. 22.- Derecho a la propiedad. Se reconocerá y garantizará el derecho a la propiedad sobre la tierra rural en sus formas y modalidades: pública, privada, asociativa, cooperativa, comunitaria y mixta

Art. 85.- Definición y formas de propiedad. Para los efectos de esta Ley, la propiedad rural es la titularidad de dominio que da derecho a usar, gozar y disponer, de acuerdo con la Constitución y la Ley, de la tierra que tiene aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola o acuícola, de conservación agraria, recreación y ecoturismo.

Son formas de propiedad de la tierra, para los efectos de la presente Ley, las siguientes:

- c) Propiedad asociativa. La adquirida para uso y aprovechamiento por las distintas formas de organización social reconocidas legalmente bajo el principio de solidaridad;*
- d) Propiedad cooperativa. La obtenida por las organizaciones del sistema cooperativo nacional, contempladas en el régimen de la economía popular y solidaria;*
- f) Propiedad comunitaria. La que ha sido adjudicada y titulada en favor de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”*

En el Ecuador, no es nueva la existencia de más de una ley, para idénticos temas y propósitos como por ejemplo, es el caso de dos leyes relacionadas con la actividad artesanal; en relación con la producción agropecuaria, también encontramos esa particularidad, pues, la reseñada **Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales**, coexiste, como su antecesora **Ley de Desarrollo Agrario**, con la **Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario**, la misma que, para nuestro estudio, en su artículo 3, mantiene como la tarea del Estado el brindar “*atención prioritaria a las personas jurídicas conformadas por pequeños productores agropecuarios, Cooperativas agropecuarias, Comunas, Asociaciones de pequeños productores agropecuarios, Organismos de integración cooperativa y otras formas de asociativas.*”¹⁰

En relación con la legislación de fomento de la EPS, en la **Ley Forestal de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre** y, el Acuerdo Ministerial 35, incursiona en el campo financiero creando un incentivo económico directo, no reembolsable, en beneficio de las organizaciones de la EPS que, inviertan en la plantación y mantenimiento de especies forestales¹¹, además de mantener la asistencia técnica y crediticia por parte del Estado, para el establecimiento y manejo de nuevos bosques,

¹⁰ Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, art. 3

¹¹ Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

por parte de las asociaciones y cooperativas, entre otras entidades formadas por agricultores, constante en el artículo 12 de la ley en mención.

El Acuerdo Ministerial No 35, dictado por el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, publicado en el Registro Oficial No 213 del 27 de marzo de 2014, modificado el 21 de marzo de 2016, en su artículo 4, precisa que el incentivo forestal será otorgado a las asociaciones y cooperativas de producción, hasta por el 100% del costo del establecimiento de la plantación forestal y hasta por el 100% del costo de mantenimiento, por el plazo de hasta 4 años.

Las normas referidas con detalle en líneas anteriores, relacionadas con el fomento a la reforestación, no se quedan en el plano meramente dispositivo, sino que, al complementarse con el Acuerdo Ministerial 35, se tornan en normas operativas, es decir, llegan más lejos, llegan al campo declarativo, pues, solamente resta el procedimiento y requisitos a ser presentados para acceder a este beneficio, lo que hace presagiar su cumplimiento.

Producción pesquera

La pesca es otro de los productos significativos, de especial importancia, para este análisis, es la pesca artesanal tanto como proveedora de la industria pesquera como para el consumo interno, además de ser la principal fuente de empleo del habitante de las zonas de playa, este nivel “artesanal” forma parte de la economía popular y solidaria; de ahí que, se justifican las facilidades para su actividad que le conceden, tanto la **Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero**, como su Reglamento.

En efecto, entre las disposiciones fundamentales de la Ley, en el artículo 7, textualmente señala: *“El Estado establecerá las medidas de fomento necesarias para la expansión del sector pesquero, conforme a los principios de la política pesquera ecuatoriana. Estimulará a los grupos sociales de pescadores artesanos, especialmente a los organizados en cooperativas, a través de proyectos específicos financiados por él, y a las asociaciones de armadores organizadas conforme a la Ley de Cooperativas.”*¹², lo que se ratifica en el artículo 23 de la misma Ley y se complementa con su Reglamento, donde se incorpora a las organizaciones de la EPS, en la definición de armador artesanal y se les faculta solicitar la autorización o concesión, según el caso, para disponer de tierras sin vocación agrícola o de zonas de playa y bahía y utilizarlas en el desarrollo de sus actividades acuícolas, sea en fase de cultivo o de explotación y la concesión de espacios marítimos jurisdiccionales para el ejercicio de la actividad de acuacultura marina.¹³

12 Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero.- Registro Oficial.....

13 Reglamento de la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero.- Ro .-...Art. 1.3.- sustituido por artículo 3 de Decreto Ejecutivo No. 852, publicada en Registro Oficial Suplemento 694 de 19 de Febrero del 2016 y arts. 73.1 y 73.7.- 73.23



Producción minera

En el campo de la producción minera, a pesar de su extrema sensibilidad, por ser considerado como sector estratégico y, por el riesgo de impacto ambiental que esta actividad conlleva, por lo cual, siempre provoca enormes debates, la legislación ecuatoriana, también consagra menciones especiales a la EPS, tanto en la Ley de Minería, como en su Reglamento General; primero señalando la posibilidad de que el Estado pueda delegar la actividad minera a empresas de la EPS y luego, aplicando expresamente las normas de la LOEPS, define la minería artesanal, en el artículo 134, dice textualmente: *“Minería artesanal.- Para fines de aplicación de la presente Ley y en concordancia con las normas de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, la denominación de “minería artesanal” comprende y se aplica a las unidades económicas populares, los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos que realicen labores en áreas libres.”*¹⁴, para más adelante, añadir que, para estimular el pleno empleo, *“... el Estado mediante la delegación a la iniciativa privada, cooperativas y asociaciones de economía popular y solidaria, promoverá el desarrollo de la minería nacional bajo el régimen especial de pequeña minería”*. (artículo 137).

Posteriormente, en el Reglamento de Ley, se confiere a las organizaciones de la EPS, la condición de sujetos de derechos mineros y con capacidad de acceder a los permisos para esta actividad, bajo el régimen de pequeña minería, condición que antes, no les estaba asignada¹⁵, para finalizar con la potestad de firmar contratos con organizaciones de la EPS que asigna el artículo 44 del **Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería**, la Ley, a la Empresa Nacional Minera.¹⁶

Servicios

Hemos visto como la legislación nacional promueve la EPS, en el campo de la producción, ahora veamos lo que nos trae en relación con los servicios.

Transportes

Nadie puede discutir la importancia que tiene el transporte en la economía de cualquier país, ya sea en cuanto a la movilidad de personas o mercancías. Es de sobra conocida la expansión del cooperativismo en esta actividad, puesto que, aproximadamente el 80% de esta actividad, está cooperativizada, quedando solo un 20%, que se organiza en compañías, en una gran mayoría formadas para el transporte pesado de mercancías.

14 Ley de Minería.- Ley 45.- Registro Oficial Suplemento 517 de 29-ene.-2009 Última modificación: 29-abr.-2016.-

15 Reglamento General a la Ley de Minería.- Decreto Ejecutivo 119 Registro Oficial Suplemento 67 de 16-nov.-2009.- artículos 22 y 63.

16 Reglamento del Régimen Especial de Pequeña Minería.- Decreto Ejecutivo 120.- Registro Oficial Suplemento 67 de 16-nov.-2009.

Lo discutible siempre ha sido, la verdadera vocación cooperativista de los transportistas organizados, sobre quienes pesan observaciones de un escaso cumplimiento de los principios cooperativos y de la economía solidaria, aspecto que también es discutible, pues, si consideramos que la primera prioridad de las organizaciones de la EPS, son sus socios y su objetivo mediano, los usuarios, resulta que el cooperativismo de transporte, cumple holgadamente con los principios cooperativos, pero, si antepone como prioridad el servicio al usuario, siempre surgirán los cuestionamientos.

En todo caso, el mayor nivel de integración se encuentra en el cooperativismo de transporte, aunque no sea precisamente como una conducta empresarial o de utilización de economías de escala, sino más con objetivos gremiales y de representación para la consecución de incentivos en su actividad, como tarifas, por ejemplo, más aún cuando se trata de uno de los servicios públicos estratégicos, en cuyo cumplimiento, que es obligación del Estado, los transportistas le sustituyen en esa tarea.

El panorama jurídico está claramente definido, tanto en la LOEPS, en cuanto a la organización y funcionamiento de las cooperativas, como en la Ley de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, en cuanto a las actividades u operaciones, de tal suerte que, salvo la referencia a las inconvenientes e inexplicables reformas al Reglamento de la LOEPS, aprobadas con el Decreto Ejecutivo 1278, ya tratadas anteriormente, en el marco legislativo, no hay nada excepcional para el sector cooperativo de transportes de mercancías y personas, en cuanto a su organización y funcionamiento, pues, las concesiones estatales para la importación de vehículos, por ejemplo, no están otorgadas a las empresas, sino a los choferes profesionales, como personas naturales y la aplicación del sistema de caja común, también malinterpretado, pues, confunde la administración de los recursos financieros con la propiedad de los vehículos, tampoco es exclusiva para las cooperativas.

Lo que sí es indispensable dejar anotado, es la posibilidad de aprovechamiento por parte de las organizaciones de la EPS, para la obtención de autorizaciones o concesiones para la gestión de infraestructuras y facilidades viales, portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, dicho de otra manera, está previsto en la legislación nacional, la constitución de cooperativas, para la prestación de servicios portuarios, aeroportuarios y ferroviarios, así como para la gestión, rehabilitación y mantenimiento de vías¹⁷, actividades que forman parte de los servicios públicos de transporte y que, como se dijo antes, pueden perfectamente ser prestadas por intermedio de los mismos trabajadores, organizados en cooperativas.

Al menos soñemos que, el aeropuerto de Tababela o el puerto de Guayaquil

17 Reglamento de Delegación de Servicios Públicos de Transporte.- Decreto Ejecutivo 810.- Registro Oficial 494 de 19-jul.-2011.- Art. 1.



algún día, acogiéndose a esta facilidad que permite la Ley, sean administrados por cooperativas constituidas por los mismos trabajadores de estos servicios.

Telecomunicaciones

Otro servicio público estratégico es el de las telecomunicaciones, las empresas de la EPS están consideradas para prestarlos, más aún, la **Ley Orgánica de Telecomunicaciones** determina que los medios de comunicación son públicos, privados y comunitarios y que el 34% del espectro radioeléctrico estará destinado al funcionamiento de estaciones comunitarias de radio y televisión de señal abierta y prevé la exención de impuestos y la concesión de crédito para la importación de equipos para medios comunitarios¹⁸.

Es válido un paréntesis, para hacer notar que, recién hace pocos días, se convocó a concurso público para la obtención de frecuencias de radio y televisión, por supuesto, manteniéndose los porcentajes previstos en la Ley, esto es, que, a los medios comunitarios les corresponde el 34 %, pero, lamentablemente, por las noticias de prensa se conoce que ninguna organización comunitaria participó en dicho concurso, dejando serias dudas sobre la efectiva utilización del porcentaje asignado a los medios comunitarios, quedando claro que la falta de participación no obedece a falta de legislación.

La **Ley General de los Servicios Postales** prevé que bajo ciertas condiciones particulares *“se podrá delegar, mediante concesión, la gestión del SPU a empresas mixtas, privadas o de la economía popular y solidaria”*¹⁹.

En ambos cuerpos normativos no se contempla ningún privilegio especial para la EPS, como tampoco se contempla en las normas anteriormente analizadas, lo positivo de todo esto es que, al menos, ya se toma en cuenta a la EPS, en igualdad de condiciones que al sector privado, para realizar estas actividades, lo que no ocurrió durante décadas, en que, ellas estuvieron reservadas exclusivamente, para el sector privado, aunque, no son aprovechadas todavía.

Energía eléctrica

El servicio público de energía eléctrica, también ha sido considerado estratégico y, al parecer, con base en ello, se ha justificado la no inclusión de empresas de la EPS, entre las prestadoras de ese servicio. Cabe recordar que hace varios años, con la creación del INECEL se provocó la liquidación de la única cooperativa de electrificación que entonces funcionaba, la Santo Domingo de Los Colorados. Al cambiar algunos conceptos en la actual **Ley Orgánica del Servicio Público de Energía**

18 Ley Orgánica de Comunicación.- Registro Oficial Suplemento 439 de 18-feb.-2015.- arts. 86 y 106.

19 Ley General de los Servicios Postales.- Registro Oficial Suplemento 603 de 07-oct.-2015.- Art. 19.

Eléctrica, aprobada hace menos de dos años, se incluye de forma expresa a la EPS, pues, el artículo 10, menciona que, el sector eléctrico, en el ámbito empresarial, actuará a través de empresas públicas, privadas, de economía mixta, consorcios y asociaciones y **Empresas de economía popular y solidaria** y no solo eso, en el artículo 25, menciona que, cuando *“se trate de proyectos que utilicen energías renovables no convencionales que no consten en el Plan Maestro de Electricidad”*, el Estado, *“podrá delegar, de forma excepcional, a empresas de capital privado, así como a empresas de economía popular y solidaria, la participación en las actividades del sector eléctrico”*²⁰.

En artículos posteriores, incluye a las empresas de EPS, conjuntamente con las privadas, como potenciales generadoras de energía eléctrica y, más aún, como beneficiarias con declaratoria de utilidad pública de inmuebles necesarios para la ejecución de las actividades de generación de energía eléctrica.²¹

Debieron transcurrir casi tres décadas, para que la legislación ecuatoriana, vuelva a considerar como verdaderas empresas a las organizaciones de la EPS y, para tranquilidad de quienes siempre alegaron la concesión de ventajas y privilegios en favor del sector cooperativo, en las leyes que regulan los servicios públicos, transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica, la inclusión de las empresas de la EPS, como prestadoras de esos servicios, no está revestida de ningún privilegio, ni exención tributaria, están incluidas en igualdad de condiciones con las empresas privadas, como siempre solicitó el cooperativismo.

En efecto, el movimiento cooperativo, como matriz de la EPS, siempre pidió que no haya un trato legislativo de menor calidad que al sector privado, aunque reconociéndose las particularidades suigéneris propias de estas empresas, donde sus usuarios, trabajadores o consumidores, tienen simultáneamente, la calidad de propietarios y administradores, en las que se privilegia el trabajo sobre el capital y el servicio sobre la acumulación de riqueza y parece se está abriendo trocha por ese sendero, de modo que, soñemos con el día en que, como ocurre en Argentina, Bolivia, Brasil, Estados Unidos de Norteamérica, entre otros varios países, en Ecuador tengamos también cooperativas de servicios de telefonía, radio, televisión, internet, energía eléctrica y agua potable.

A propósito del agua, también en la **Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua** se considera a la EPS como sujeto de su aprovechamiento para riego, producción industrial, minera, aguas termales y para su envasamiento, aunque, en esta norma, si debemos dejar constancia, se concede derecho

20 Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica.- Registro Oficial Suplemento 418 de 16-ene.-2015.-

21 Ibidem ,.- artículos 40 y 81.



preferente a las organizaciones comunitarias o de EPS, pero, en sus territorios o tierras comunitarias, lo cual tiene absoluta lógica²².

Servicios complementarios

La Asamblea Constitucional, en busca de terminar con la precarización e intermediación laboral, dictó el MANDATO 8, el mismo que fue posteriormente desarrollado, mediante el **Reglamento a la Supresión de Tercerización e Intermediación Laboral**, promulgado mediante Decreto Ejecutivo 1121, de junio de 2008, en el mismo que, también, en forma concreta, se incluye a las organizaciones de la EPS, como empresas prestadoras de servicios complementarios²³, esto es, de limpieza, alimentación y mensajería, actividad que, es bueno reconocerlo, gracias a la labor de inclusión efectuada por el IEPS, encontró un muy buen mercado para la inserción laboral de cientos de ecuatorianos, especialmente, mujeres, organizadas en cooperativas y asociaciones que han sido contratadas por instituciones, en su mayoría del sector público, para la prestación de esos servicios, antes reservados a la empresa privada.

Lamentablemente, lo bueno, se torna feo, cuando surge la mal llamada viveza criolla o la tendencia de buscar provecho personal, incluso, abusando de la ley o mal utilizando sus disposiciones y, este parece ser el caso de algunas organizaciones de EPS, que se constituyeron con quienes laboraban como asalariados de empresas privadas en la prestación de servicios complementarios y, luego de acceder a contratos con el apoyo del IEPS y de SERCOP, por circunstancias nada conocidas, ocurre que, el número de personas socias, se ha reducido considerablemente, mientras que, ha aumentado el personal asalariado, de manera que, se han convertido en empresas propiedad de un grupo, se dice que, incluso con vínculos familiares, administrando una empresa con numeroso personal asalariado, todo ello, bajo el membrete de la EPS. De asalariados a patronos cobijados en los principios y normas de la EPS.

Servicios e inversiones financieras

Continuando con este recorrido por la legislación ecuatoriana, encontramos una interesante conjunción de normas que impulsan la participación de las organizaciones de la EPS en el mercado de valores, previsto en la LOEPS, aunque, en principio, parecería se canalizó esta posibilidad, únicamente para el sector financiero popular y solidario, junto con el sector privado, como se entiende de la lectura del artículo 11 del COMYF, reformado por la **Ley Orgánica Fortalecimiento Opti-**

22 Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua.- Registro Oficial Suplemento 305 de 06-ago.-2014.- Artículos 93.- 105.-

23 Reglamento a la Supresión de Tercerización e Intermediación Laboral.- Decreto Ejecutivo 1121.- Registro Oficial Suplemento 353 de 05-jun.-2008.- Última modificación: 08-abr.-2015 arts. 2 y 3

mización Sector Societario Bursátil²⁴, digo en principio, porque, esta apreciación, cambia mediante la lectura de la **Resolución 8 del Consejo Nacional de Valores**, cuya Disposición General, reza textualmente:

*“Las cooperativas de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario que vayan a participar en el mercado de valores, se sujetarán a las normas previstas en la Ley de Mercado de Valores y en esta Codificación para las entidades financieras sujetas a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros. En estos casos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria ejercerá, respecto de las organizaciones del sector cooperativo, las mismas atribuciones establecidas en la Ley de Mercado de Valores y esta Codificación para la Superintendencia de Bancos y Seguros”.*²⁵

En conclusión, las empresas de la EPS están en capacidad de emitir obligaciones, como medio de obtención de capital de trabajo y participar en el mercado de valores.

Una novedosa norma que se incorpora en nuestra legislación en apoyo a la EPS consta en el **Reglamento de Apoyo a las Inversiones Productivas de Migrantes Ecuatorianos**, entre cuyos objetivos se incluye el desarrollo productivo territorial, en el marco de la consolidación de la economía popular y solidaria y se califica como elegibles para el financiamiento por parte de la SENAMI, a los emprendimientos de migrantes retornados al país, sus familias, las asociaciones legalmente constituidas, cooperativas legalmente constituidas y las comunidades de las que forman parte.²⁶

De acuerdo con la **Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas** y del Decreto Ejecutivo 842 que crea la **Empresa Coordinadora de Empresas Públicas**, éstas podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados nacionales o extranjeras, o del sector de la economía popular y solidaria y entre las atribuciones de esta Empresa, concebida como ente de control y coordinación, consta la de diseñar y proponer encadenamientos productivos y modelos asociativos para las empresas públicas, con sectores públicos o privados nacionales o extranjeros o del sector de la economía popular y solidaria.²⁷

24 Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro II Ley Mercado Valores.- Registro Oficial Suplemento 215 de 22-feb.-2006.- Última modificación: 22-may.-2016.- artículo 11.

25 Codificación de Resoluciones del Consejo Nacional de Valores.- Resolución del Consejo Nacional de Valores 8.- Registro Oficial Edición Especial 1 de 08-mar.-2007.- Última modificación: 29-dic.-2015

26 Reglamento de Apoyo Inversiones Productivas Migrantes Ecuatorianos, Resolución 47.- Registro Oficial Suplemento 491 de 14-jul.-2011.- Art. 2.-.- Art. 12.-

27 A Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas.- Registro Oficial Suplemento 652 de 18-dic.-



En igualdad de condiciones las empresas privadas y las de EPS, para asociarse con empresas públicas.

Vivienda

La legislación nacional, entre los mecanismos de solución del déficit habitacional, incluye también a las formas de organización de la EPS, aunque lo hace en forma contradictoria, pues, a través del Decreto Ejecutivo 1278, que reforma el Reglamento de la LOEPS, se impide la constitución de nuevas cooperativas de vivienda, y más bien se crea un riesgo de explotación, pues, la viveza de algunos, puede llevar a que, pocas personas adquieran el terreno, constituyan la cooperativa y luego cobren altos precios por la admisión de nuevos socios.

Desde el lado positivo, se mantienen las excepciones al impuesto predial²⁸, sobre inmuebles adquiridos a través de cooperativas de vivienda, no es una, exoneración, pues, las relacionadas con impuestos que gravan la compra venta, no son exoneraciones pues, cuando una cooperativa adjudica los terrenos a sus socios, individualmente, se trata de actos solidarios, por consiguiente hechos no generadores de tributos.

Igualmente, es positivo que, entre los fines de la recientemente creada, **Empresa Pública Nacional de Hábitat y Vivienda**, se contempla la posibilidad de que dicha empresa, pueda prestar servicios, a título oneroso o gratuito, a favor de entidades de la economía popular y solidaria y constituir con ellas cualquier tipo de asociación, unidades de negocios, alianzas estratégicas, consorcios, y sociedades de economía mixta²⁹.

La posibilidad de financiamiento a la vivienda cooperativa, ha sido elevada a norma legal, lo importante es que, se aplique en la práctica y se vean resultados reales.

Revisando la novísima **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo**, publicada en el RO de 05-jul.-2016, encontramos una norma que debe ser aclarada, pues, si bien no hace expresa referencia a las organizaciones de la EPS, pero al ser las cooperativas de vivienda, urbanizadoras y constructoras de vivienda, sus proyectos tienen el mismo tratamiento que todos los proyectos de urbanización, por lo que están inmersas en la obligatoriedad de dar cumplimiento a esta confusa norma que, por su importancia, se la transcribe textualmente.

2015.- Art. 35.- Decreto Ejecutivo 842.- Registro Oficial Suplemento 647 de 11-dic.-2015.- última modificación: 06-jul.-2016.- Art. 2.-

28 Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD.- Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010.- Última modificación: 25-jul.-2016.- Art. 510

29 Decreto Ejecutivo 622.- Registro Oficial 474 de 07-abr.-2015. Última modificación: 27-abr.-2016.- Art. 2.- Art. 3.-

“Art. 59.- Efectos del proyecto de modificación de la morfología del suelo y de la estructura predial. Una vez aprobado por la administración municipal o metropolitana, el proyecto de modificación de la morfología del suelo y de la estructura predial es título inscribible en el registro de la propiedad y produce los siguientes efectos:

1. *La transferencia de dominio a la administración metropolitana o municipal del suelo reservado, por el plan de uso y gestión de suelo o el plan parcial, para áreas verdes y comunales, vías, suelo para vivienda de interés social y demás espacios públicos, infraestructuras y equipamientos públicos.*
2. *El reparto entre los propietarios de los demás lotes resultantes, sea de forma privativa o en proindiviso al amparo de la ley que regule la propiedad horizontal y el resto de la legislación civil, con excepción del instrumento de cooperación entre partícipes.*
3. *Estos efectos jurídicos no están sujetos al impuesto de alcabalas, utilidades y plusvalía en la transferencia de predios urbanos establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, salvo que el traspaso de dominio se produzca a personas distintas de los propietarios originales”.*³⁰.

Estos efectos no quedan claros, pues, parece que se están distribuyendo los lotes, antes de la ejecución de las obras, lo cual sería nefasto e impracticable, aunque esto no dice el artículo en forma expresa, se colige de su lectura, más aún, cuando a renglón seguido menciona que estos efectos no están sujetos a los impuestos que gravan la transferencia de predios urbanos.

Realmente, de ser cierta esta apreciación, los problemas a futuro serán enormes, pues recordemos que, los mayores conflictos en las cooperativas de vivienda, históricamente se han dado, precisamente porque los directivos sorteaban y entregaban a sus socios lotes aún en planos, sin obras de urbanización alguna, cuando no vendían el mismo lote a dos o más socios o compradores.

Haciendo abstracción del confuso artículo comentado, vale la pena destacar una importante innovación que trae el texto legal, al considerar que el problema de la vivienda no es únicamente la falta de viviendas en su forma física, sino de convivencia vecinal, de entorno dotado de satisfactores de necesidades de educación, salud, transporte, cultura, deportes, es decir, el problema no es de casas, sino de hábitat, por eso, muy bienvenida la incorporación del concepto de hábitat en la Ley y, mejor todavía, al encargar y precisar que ese proceso, denominado “*producción social de*

30 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo.- Registro Oficial Suplemento 790 de 05-jul.-2016.- Art. 59.-



hábitat y vivienda” será liderado por la economía popular y solidaria, como expresamente, determina el artículo 88 que dice:

“Art. 88.- Producción social del hábitat. La producción social del hábitat es el proceso de gestión y construcción de hábitat y vivienda, liderado por organizaciones de la economía popular y solidaria o grupos de población organizada sin fines de lucro, ya sea de manera autónoma o con el apoyo del sector público o privado”.³¹

Compras públicas

Quizás uno de los campos donde más se ha legislado, en la promoción y fomento de la EPS y donde mejor se ha tratado de ejecutar los postulados constitucionales relacionados, es el de las **Compras Públicas** y también en el de las **Compras Privadas**. En cuanto a compras públicas se han dictado varias normas que, por lo visto y la información obtenida, sí están siendo materia de cumplimiento y se inician con la **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública**, donde se determina, explícitamente que, en los procedimientos para compras por parte del sector público, previstas en dicha Ley, “...se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la economía popular y solidaria...”, señalando el orden de prelación para la aplicación de las medidas de preferencia: “1. Actores de la economía popular y solidaria; 2. Microempresas; 3. Pequeñas Empresas; y, 4. Medianas Empresas.”.³²

Además de lo mencionado, en dicha Ley, se crea el mecanismo denominado **Feria Inclusiva** que será utilizado preferentemente por la entidad pública contratante, para adquisición de obras, bienes o servicios de producción nacional y en que solo podrán participar los productores individuales, las organizaciones de la economía popular y solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas.³³

Lo importante es que no solo se queda en la norma legal, sino que desciende a su aplicación práctica, a través del Reglamento de la Ley, en que se dispone al **Servicio de Contratación Pública**, SERCOP, establecer criterios de preferencia a favor de las MIPYMES, los mismos que se harán extensivos a los actores de la economía popular y solidaria³⁴ y el SERCOP dictó normas que desarrollan esta mención legislativa, mediante las resoluciones 25 y 99, por las que se dicta el **Reglamento de Fe-**

31 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo.- Registro Oficial Suplemento 790 de 05-jul.-2016.- artículo 88

32 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Art. 25.2

33 Ibidem, artículo 59.1

34 Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública.- Decreto Ejecutivo 1700.- Registro Oficial Suplemento 588 de 12-may.-2009.- Ultima modificación: 06-jul.-2016.- Artículo 16

rias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo y la Norma Subcontratación Micro y Pequeñas Empresas y Actores Economía Popular y Solidaria.

En la primera de ellas, se despliegan dos mecanismos novedosos para la contratación de obras y servicios provistos por la EPS, el primero, antes enunciado, es la FERIA INCLUSIVA, procedimiento de contratación, destinado exclusivamente a la participación inclusiva de actores de la economía popular y solidaria AEPYS, micro y pequeñas empresas MYPES, que ofrecen bienes y servicios de producción nacional que incluye el denominado Catálogo Dinámico Inclusivo, que instituye y regula un sistema de compra directa con participación exclusiva de actores de la economía popular y solidaria; micro y pequeños proveedores; proveedores pertenecientes a grupos vulnerables; o grupos de atención prioritaria; y, finalmente crea la denominada “Reserva de mercado”, mecanismo a través del cual el SERCOP habilitará la adquisición de un determinado bien o servicio, exclusivamente, a los actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, entre otros³⁵.

La segunda resolución del SERCOP, la número 99, en cambio, contiene la **Norma Subcontratación Micro y Pequeñas Empresas y Actores Economía Popular y Solidaria**, por la cual, en los procedimientos señala que: *“en los que el presupuesto referencial sea igual o superior al monto correspondiente al de licitación de obras, las entidades contratantes establecerán obligatoriamente el parámetro de calificación denominado “subcontratación con MYPES o EPS” , por el que se otorgarán hasta cinco (5) puntos en la evaluación de la oferta, al oferente que*³⁶*... incluya en ella, el compromiso de subcontratar a proveedores categorizados como micro y pequeñas empresas o actores del sector de la economía popular y solidaria, domiciliados en la localidad en la que se realizará el proyecto, subcontratación que no excederá el 30% del monto total de su oferta económica, más aún, la norma señala que el cumplimiento de este compromiso, será verificado por el fiscalizador de la obra, antes del pago de cada planilla, adjuntando copias de contratos y facturas que acrediten su cumplimiento.*

En materia de compras públicas, la EPS tiene abierta una ruta jurídica totalmente idónea y que facilita la apertura de un mercado que, hasta hace pocos años, estaba destinado en forma casi exclusiva al sector privado.

Ahora bien, resulta altamente gratificante para nuestro estudio que, el legislador y el ejecutivo, especialmente este último, que es el responsable de las

35 Reglamento de Ferias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo.- Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública 25.- Documento Institucional 2015 de 06-feb.-2015.- Art. 3.- Art. 4.-

36 Norma Subcontratación Micro y Pequeñas Empresas y Actores Economía Popular y solidaria.- Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública 99.- Documento Institucional 2013 de 26-jul.-2013.- Artículos 1 y 4



compras públicas y del funcionamiento transparente del mercado, no se quedan únicamente, en el campo de las compras públicas, sino que van mucho más allá, incursionan en el campo de las compras privadas, abriendo mercado para los más débiles, los que siempre estuvieron en desventaja, esto es, los actores de la EPS, como veremos a continuación.

Compras privadas

La presencia de la EPS en la legislación que regula el poder del mercado se inicia con la posibilidad de aplicación de restricciones a la competencia, para facilitar la aplicación de iniciativas de acción afirmativa a favor de la EPS, prevista en el art. 28 de la **Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado** y la norma del art. 29 de la misma Ley, que dice:

“Art. 29.- Se podrán otorgar ayudas por el Estado o mediante la utilización de recursos públicos, por el tiempo que fuere necesario, en beneficio de los consumidores, en los siguientes casos:

h) “Las ayudas orientadas a impulsar la producción y transformación de alimentos, que se otorguen a unidades de producción comunitaria y de la economía popular y solidaria;”³⁷

En este mismo aspecto, la Superintendencia de Control de Poder de Mercado, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales y con los objetivos de su creación, tales como, asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades; así como también, evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; y, el fomento de la desconcentración económica, a efecto de evitar prácticas monopólicas y oligopólicas privadas contrarias al interés general, entre otros, emitió la Resolución 75, que contiene el **Manual de Buenas Prácticas Comerciales para el Sector de los Supermercados y/o similares y sus Proveedores**, texto que incorpora algunas disposiciones, relativas a la inclusión de empresas de la EPS, como proveedoras de los supermercados.

Este Manual, entre otras obligaciones, dispone que los supermercados, mantendrán góndolas de exhibición con productos temáticos ligados al comercio justo y a la economía popular y solidaria y, luego de fijar plazos para el pago a todo tipo de proveedores, prevé un aumento de estos plazos a las cadenas de supermercados que faciliten la calificación como sus proveedores de unidades de la economía popular y solidaria, con contratos de provisión de mediano plazo que

37 Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.- Ley 0.- Registro Oficial Suplemento 555 de 13-oct.-2011.- Última modificación: 12-sep.-2014 Art. 28.- Art. 29.-

incluyan capacitaciones, dejando establecido que, quienes no quieran acogerse a esta prórroga de plazos de pago, deberán comprar, abastecerse, exhibir y vender los productos entregados por las MIPYMES y la EPS en las temporadas de mayor movimiento comercial, tales como: San Valentín, Semana Santa, día de la madre, día del padre, Navidad y fin de año.³⁸

Finalmente, otra medida normativa de impulso a la EPS, en cuanto a compras privadas, consta en el **Instructivo de Buenas Prácticas Comerciales del Sector Supermercados**, cuyos artículos 29 y 30, contemplan la obligatoriedad de las cadenas de supermercados para mantener anualmente al menos el 10% o el 14% de sus compras, según tengan menos o más de diez mil ítems en sus perchas, a proveedores de la economía popular y solidaria, artesanos, así como de la micro y pequeña empresa y manda también que, al menos el 20% del total de estanterías deberán estar ocupadas por los proveedores de la economía popular y solidaria, artesanos, así como de la micro y pequeña empresa.

Han existido significativos esfuerzos legislativos para la inclusión de la EPS, en la producción y comercialización, sin restricción, con medidas que buscan equilibrar su limitada capacidad competitiva, frente a las grandes empresas proveedoras de los supermercados; plausible también, la receptividad de las cadenas de supermercados a normas como las que hemos comentado.

Legislación tributaria

El tratamiento tributario a las organizaciones de la EPS ha sido históricamente el tema de mayor controversia en la legislación sobre la materia, se ha argumentado lo negativo de las exenciones impositivas, al estimarse como un privilegio exclusivo de dichas organizaciones, desconociendo la inexistencia del hecho generador de tributos propia de los actos solidarios, en el caso ecuatoriano y de los actos cooperativos, en el caso de la legislación de América Latina y, olvidando que, el sector privado siempre fue beneficiario de exenciones impositivas y de créditos blandos que, incluso, como los otorgados por el Banco de Fomento, en considerable porcentaje, ni siquiera fueron cancelados, al amparo de las famosas condonaciones.

Lo cierto es que, están vigentes, las conocidas disposiciones constates en la **Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, LORTI**, por las que, para fines de la determinación y liquidación del Impuesto a la Renta, están exonerados los ingresos por concepto de utilidades y excedentes cuando son reinvertidos en las mismas organizaciones de la EPS y, los excedentes percibidos por los miembros de dichas organizaciones, previstas en el artículo 9 numerales 19 y 20 de la LORTI, así como

38 Manual de Buenas Prácticas Comerciales a Supermercados y Proveedores.- Resolución de la Superintendencia de Control de Poder del Mercado 75.- Registro Oficial 406 de 30-dic.-2014.- Arts. 4,5,6,10 y Tercera Disposición Transitoria



la rebaja de diez puntos en el Impuesto a la Renta, concedida en favor de las cooperativas de ahorro y crédito, que reinviertan sus utilidades en créditos en favor de pequeños y medianos productores ³⁹.

Recordemos que la Ley glosada, dispone que, las asociaciones, comunas y cooperativas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, con excepción de las entidades del sistema financiero popular y solidario, puedan llevar registros contables y cumplir sus deberes formales y materiales de carácter tributario, de conformidad con normas simplificadas⁴⁰.

La buena noticia es que esas normas simplificadas ya fueron dictadas y se encuentran en vigencia, a ellas pueden acogerse las organizaciones integrantes de la economía popular y solidaria, excepto las entidades del sistema financiero popular y solidario y las unidades económicas populares.

En efecto, mediante Decreto Ejecutivo No 866, publicado el 31 de diciembre de 2015, se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, incorporando un Título específico, denominado **Régimen Simplificado de las Organizaciones Integrantes de la Economía Popular y Solidaria** que presenta varias disposiciones que, no solo alivian los formalismos que deben cumplir las organizaciones en materia tributaria, sino que, desarrollan el concepto del acto solidario, complementando lo dispuesto al respecto, tanto en la LOEPS, como en la LORTI.⁴¹

El régimen simplificado permite que las organizaciones que se acojan al mismo sustentarán sus operaciones mediante la emisión de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios, es decir, deja de ser obligatoria la emisión de facturas, más aún, en las transacciones entre las organizaciones y sus miembros, en cumplimiento del objeto social, es decir, en los actos solidarios, se deberá emitir únicamente liquidaciones de compra. Para mayor ilustración, transcribo textualmente la norma reglamentaria:

“Art. 2.- Sustento de operaciones.- Las organizaciones que se acojan al régimen previsto en este Título, sustentarán sus operaciones mediante la emisión de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios.

En las transacciones realizadas por las organizaciones integrantes de la economía popular y solidaria con sus miembros, que se constituyan en actos económicos solidarios por tener relación con su objeto social, se deberá emitir únicamente

39 Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, LORTI.- Codificación 26.- Registro Oficial Suplemento 463 de 17-nov.-2004.- Última modificación: 21-jul.-2016.- Art. 9.- Art. 37.-

40 Ibídem artículo 19 y Disposición Transitoria

41 Decreto Ejecutivo No 866.- Registro Oficial No 660, de 31 de diciembre 2015.-

liquidaciones de compra, aunque dichos miembros se encuentren inscritos en el Registro Único de Contribuyentes, pudiendo consolidarse las transacciones por cada miembro de la organización de manera anual.”⁴²

Adicionalmente a lo señalado, en un acto realmente de enorme beneficio para las organizaciones pequeñas, especialmente, de sectores rurales, se dispone que, están obligadas a llevar contabilidad, solamente aquellas que, al iniciar actividades económicas o al primero de enero de cada ejercicio impositivo, operen con un capital mayor a 18 fracciones básicas desgravadas del Impuesto a la Renta aplicable a personas naturales; o, cuyos ingresos brutos anuales del ejercicio fiscal inmediato anterior, hayan sido superiores a 15 fracciones básicas desgravadas; o, sus costos y gastos anuales del ejercicio fiscal inmediato anterior hayan sido superiores a 12 fracciones básicas desgravadas⁴³.

Recordemos que, para fines del Impuesto a la Renta están exentos como ingresos, las utilidades y excedentes de las organizaciones de la EPS, invertidos en las mismas organizaciones. Ahora bien, según el régimen simplificado, para efectos tributarios, se considerará también reinversión de utilidades a los valores utilizados para constituir el Fondo Irrepartible de Reserva Legal establecido en la LOEPS, es decir, los valores destinados al fondo irrepartible de reserva, no se consideran como ingresos en la declaración de Impuesto a la Renta⁴⁴.

Continúa el régimen simplificado señalando que, para el pago del anticipo de IR, las organizaciones EPS obligadas a llevar contabilidad deberán declarar y pagar el anticipo de Impuesto a la Renta y, para calcular su monto, excluirán los ingresos exentos, los costos y gastos vinculados con la generación de dichos ingresos exentos, así como también los ingresos, costos y gastos vinculados con la generación de excedentes; las cooperativas de transporte terrestre de pasajeros, para efectos del cálculo de su anticipo, exclusivamente dentro del rubro de activos, no considerarán el valor de las unidades de transporte con las que cumplen el objeto social de la organización.⁴⁵

La norma que estamos glosando, precisa que, las organizaciones de la economía popular y solidaria declararán el IVA semestralmente, cuando no hayan efectuado transacciones o, sus transacciones correspondan exclusivamente a actos solidarios, es decir, operaciones efectuadas con los socios, en cumplimiento del objeto social y cuando los bienes o servicios comercializados, están gravados con tarifa

42 Ibídem – Artículo 2.-

43 Ibídem .- Artículo 3.

44 Ibídem, artículo 4

45 Ibídem Artículo 5



0% de IVA. Culmina el texto reglamentario, señalando que, solamente las organizaciones obligadas a llevar contabilidad son agentes de retención en la fuente del Impuesto a la Renta.⁴⁶

El SRI emitió la CIRCULAR No 4, donde se ratifica lo mandatorio de la reforma reglamentaria, se transcribe textualmente, a continuación⁴⁷:

...1. Los actos solidarios que efectúen con sus miembros las organizaciones legalmente constituidas en el Sector Asociativo de la Economía Popular y Solidaria, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos y, por lo tanto, no generan obligaciones tributarias, tales como la emisión de comprobantes de venta, la retención de impuestos en la fuente, imposición del impuesto al valor agregado (IVA) en la transferencia de bienes o prestación de servicios, entre otras.

...4. Se encuentran exentos del pago del impuesto a la renta los excedentes percibidos por los miembros de las organizaciones legalmente constituidas en el Sector Asociativo de la Economía Popular y Solidaria, incluso cuando la distribución de excedentes se efectúe de manera anticipada.

6. El régimen tributario descrito es aplicable también para los Sectores Comunitarios, Cooperativistas y Unidades Económicas Populares que integran la Economía Popular y Solidaria, dentro de los límites legales aplicables.”⁴⁸

Estas últimas normas, realmente tienen una importancia histórica, jurídica y doctrinaria, excepcionales, constituyéndose en un aporte sustantivo al derecho cooperativo y de la economía solidaria latinoamericana, pues, como habrán deducido de su lectura, en primer lugar, confirman que los actos solidarios no son hechos generadores de tributos y no surge la obligación de emitir facturas, ni de pago del IVA, entre otras obligaciones. En segundo lugar, leyendo desde la perspectiva doctrinaria, confirma que los excedentes no constituyen ganancia, ni son ingresos, sino reembolsos a los socios, de los valores pagados en exceso por los servicios recibidos o los bienes adquiridos en las organizaciones de la EPS.

Finalmente, deja abierto el camino para que las cooperativas de trabajo asociado, es decir, aquellas donde los trabajadores de la cooperativa son sus mismos socios, porque el objeto social de ella, es brindar empleo a sus socios, puedan entregarles, a manera de remuneración, un valor mensual, como anticipo a excedentes.

46 Ibidem.- Artículos 6 y 7.-

47 Circular del SRI, No. 4. Registro Oficial Suplemento 448 de 28, Febrero 2015.

48 “Exoneración Impuesto a la Renta a Miembros Economía Popular y Solidaria.- Circular del SRI 4.- Registro Oficial Suplemento 448 de 28-feb.-2015.

Resta decir que, en materia tributaria se mantiene la conocida exoneración del impuesto del 1.5 por mil sobre los activos, en beneficio exclusivo de las cooperativas de ahorro y crédito y de las agropecuarias, sin que todavía se encuentre explicación a la no extensión de esa exoneración en favor de las restantes tipos de cooperativas.

Legislación sancionatoria

Hemos visto las menciones como empresa, las facilidades, los beneficios tributarios, en favor de las organizaciones de la EPS, ahora corresponde ver las responsabilidades, particularmente, de sus dirigentes y socios, para que dejemos de considerar que las organizaciones de la EPS son fuente de ingresos ilícitos o de abuso de la confianza ciudadana, como, por suerte, muy pocos malos o falsos dirigentes piensan, cuando convierten a las organizaciones en empresas de su propiedad personal o del reducido grupo que los respalda, para prevenir y sancionar estas inconductas se han previsto algunas normas en la LOEPS, que son de conocimiento general y no hay necesidad de abundar en ellas y en el Código Integral Penal, que las vemos a continuación.

Código Orgánico Integral Penal, COIP⁴⁹

Art. 186.- Estafa.- La persona que, para obtener un beneficio patrimonial para sí misma o para una tercera persona, mediante la simulación de hechos falsos o la deformación u ocultamiento de hechos verdaderos, induzca a error a otra, con el fin de que realice un acto que perjudique su patrimonio o el de una tercera, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

La estafa cometida a través de una institución del Sistema Financiero Nacional, de la economía popular y solidaria que realicen intermediación financiera mediante el empleo de fondos privados públicos o de la Seguridad Social, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.

Adicionalmente, el artículo 278 tipifica como peculado los perjuicios causados a las instituciones financieras populares y solidarias por sus funcionarios, empleados, administradores, vocales de los consejos de administración y vigilancia y la concesión de créditos vinculados, en perjuicio de la institución, conductas infractoras sancionadas con prisión de 7 a 13 años y, finalmente, quienes divulguen noticias falsas que causen alarma y provoquen retiro masivo de depósitos, serán sancionados con pena privativa de la libertad de 5 a 7 años.

49 Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014. Última modificación: 21-jul.-2016.



Ley de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos⁵⁰

Como corolario de nuestros comentarios, observamos la imposición de una nueva obligación a las cooperativas de todos los tipos y es la de informar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) a través de la entrega de los reportes previstos en esta Ley, de acuerdo a la normativa que en cada caso se dicte, las operaciones y transacciones económicas, consideradas inusuales y aquellas cuyo valor sea igual o superior al previsto en esta ley.

Conclusiones

Según lo expuesto a lo largo del presente trabajo, como casi la totalidad de normas que han sido revisadas, datan de los últimos ocho años, lo cual, dicho en otras palabras, demuestra que se han dictado durante el gobierno de la denominada Revolución Ciudadana, por tanto, haciendo abstracción de posiciones políticas, ideológicas, pro o antigobiernistas, nadie pudo dudar que, ningún gobierno en la historia promovió y legisló sobre la economía popular y solidaria, tanto como el actual.

Una segunda lección que nos deja la revisión del marco jurídico, es que estamos hablando no solo de una nueva forma de hacer economía, sino también de una nueva forma de ver el derecho, pues, la declaratoria del sistema económico, como social y solidario y la identificación de este sector, como diferente del privado y público, además de su reconocimiento como forma de propiedad y de organización de la producción, establecidos por norma constitucional, han conllevado el reconocimiento jurídico de su particular naturaleza, conceptos como el de Acto Solidario, son incorporados en la legislación tributaria, con absoluta claridad y precisión; vemos también como se abre el abanico de actividades económicas, antes reservadas solo para el sector público y privado y vedadas indirectamente a las asociaciones y cooperativas, como la provisión de servicios de energía eléctrica, de telecomunicaciones y de administración de puertos y aeropuertos.

Sin embargo, quedan rezagos de añejos criterios que impiden la conformación de asociaciones y cooperativas para el ejercicio de la actividad turística, por ejemplo, pues, la Ley de la materia, solo hace referencia a las organizaciones de turismo comunitario y empresas del sector privado, o la imposibilidad de constituir cooperativas de seguros, pues, la Ley General de Seguros, no solo que, en su artículo 3, determina que son empresas de seguros, las compañías anónimas, sino por si fuera poco deroga expresamente el artículo 116 de la antigua Ley de Cooperativas que, precisamente, se refiere a las cooperativas de seguros y, como consecuencia de ello,

50 Registro Oficial Suplemento 802 de 21-jul.-2016.



la cooperativa de seguros COOPSEGUROS se transformó en sociedad anónima y, bajo esta figura jurídica se liquidó.

Con las dos excepciones anotadas, insistimos, queda claro que existen normas suficientes y adecuadas para la promoción y el desarrollo de la economía solidaria, quedando “vía abierta” para su aplicación, aunque debemos admitir que, a futuro, veremos cuánto se aplicó por convicción y cuanto por conveniencia, pues, un sector de los ecuatorianos es proclive a utilizar la norma por conveniencia, pero la economía solidaria va más allá de la simple conveniencia, porque se la practica por convicción, caso contrario, tarde o temprano, esa inadecuada práctica conlleva a su autoanulación y fracasa.

Este apuntador, parafraseando lo que expresara hace algunos años, refiriéndose a los momentos del cooperativismo, por parte de Alianza para el Progreso, en la década de los sesenta, observando que se formaron cooperativas, pero no cooperativistas, ahora se anima a preguntarse, ¿si cuenta con un marco legal suficiente, no será que faltan cooperativistas?



Bibliografía

- El ‘Buen Vivir’: objetivo y camino para otro modelo.
- Compilación, Francisco Muñoz. Análisis. Nueva Constitución, ILDIS – La Tendencia, Quito, 2008. Par León T. Magdalena septiembre 2008.
- Porras Velasco, Angélica, «Constitución, Sumak Kawsay y trabajo», Estado, Derecho y Justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo, Estudios Jurídicos No. 33, 2012, 244.
- La construcción social del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) en Ecuador Genealogía del diseño y gestión política de la vida.
- David Cortez* www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/.../buenvivirysumakkawsay/.../Cortez.pd.
- Legislación vigente.- LEXIS.

Del microcrédito al desarrollo de capacidades locales

Crédito y desarrollo productivo: la experiencia de la Casa Campesina Cayambe

Javier Herrán*

1. El proyecto

1.1. Ubicación

La experiencia que se analiza corresponde al Programa de Microcrédito de la Casa Campesina Cayambe (CCC) desarrollado en comunidades indígenas de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo de la Provincia de Pichincha. Las comunidades beneficiarias se encuentran ubicadas en 5 parroquias del cantón Cayambe: Olmedo, Ayora, Juan Montalvo, Cangahua y Otón; y 2 parroquias del cantón Pedro Moncayo: Tupigachi y Tabacundo.

La ciudad de Cayambe, está ubicada a 80 km al norte de Quito, la capital de la república del Ecuador. La población de Tabacundo se encuentra a 10 Km. de Cayambe. A las comunidades de la parroquia de Olmedo y Ayora, se ingresa desde la Panamericana Norte a 3 kilómetros de Cayambe (vía Cayambe - Otavalo), por la cabecera parroquial de Ayora; las comunidades se encuentran conectadas con la antigua Panamericana de Cayambe-Ibarra, vía que atraviesa el territorio de las comunidades indígenas que iniciaron el Programa de Microcrédito de la Casa Campesina Cayambe. El ingreso a las comunidades de Tupigachi es por el tramo de Panamericana Norte que une Tabacundo con Cajas a unos 8 kilómetros de Cayambe (vía Cayambe – Ibarra). El ingreso a las comunidades de Cangahua, está ubicado en la Panamericana a 5 kilómetros de Cayambe en dirección sur (vía Cayambe – Quito). La comunidad del Programa más distante está a 25 kilómetros de la ciudad de Cayambe. La mayor parte de los caminos que unen comunidades y cabeceras parroquiales son empedrados.

La ciudad de Cayambe es el centro económico, geográfico y poblacional más importante de la zona, ubicada a las faldas del volcán Cayambe (5.790 msnm.), a 2.800 msnm, con una temperatura promedio anual de 15 grados centígrados.

* PhD. Rector Universidad Politécnica Salesiana jherran@ups.edu.ec



1.2. Descripción del medio natural

El Área de Desarrollo donde actúa el Proyecto corresponde al Callejón Interandino, entre los 2.800 y 4.200 msnm., y comprende un área de unos 870 Km². Esta zona se caracteriza por dos climas generales, el templado que domina el sector del valle, con temperaturas entre 12° y 15° C., una humedad relativa entre 75 y 85%, y el clima frío de aquellas comunidades ubicadas por encima de los 3.150 metros, en donde se dan temperaturas promedio de 8° y mínimas ordinarias de 3°C. De manera que, las comunidades se encuentran en un rango altitudinal que va desde los 2.900 msnm hasta los 3.600 msnm, con temperaturas promedio de 11° C. y una pluviosidad promedio anual de 1000 mm.

La distribución marcada de las lluvias, la humedad relativa sobre el 80% y una nubosidad entre 5/8 y 7/8 de cielo cubierto, hace que el sector influenciado con este clima sea pródigo para la producción de pastizales y ganadería de leche. Las condiciones agroecológicas de las comunidades son similares. La ciudad de Cayambe vive de la actividad agropecuaria de sus comunidades y de las plantaciones florícolas instaladas en la zona a partir de la década de los ochenta.

La topografía del área ocupada por las comunidades es ondulada, se va pronunciando el declive en la medida que se acerca a los páramos del nevado Cayambe o del cerro Cusín, al norte, y de Quinchucajas al sur sobre el valle del Guayllabamba. Numerosas quebradas bajan de las nieves del Cayambe hacia los ríos de La Chimba y Guachalá. En las partes altas de las quebradas o en su curso medio, los campesinos han abierto pequeñas acequias de riego que las extienden por las lomas de sus comunidades.

Los suelos son negros derivados de materiales piroclásticos y alofánicos con textura de franca a arenosa, apropiados para el desarrollo de pastizales. El ecosistema de los páramos, a partir de los 3.800 msnm, es frágil y no apto para la agricultura. Los procesos erosivos naturales han provocado alteraciones en las formas. La lluvia es un agresivo factor de erosión, afectando aproximadamente el 40% del área agrícola. (DINAC, 1986)

1.3. Reseña histórica

Según varias fuentes, entre ellas Piedad y Alfredo Costales, Galo Ramón, Segundo Moreno, Waldemar Espinosa, Segundo Obando; toda la zona de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, antiguamente constituyó un asentamiento preincásico y precolonial muy importante; en la región se asentó la gran confederación Cayambi-Caranqui que antes de la llegada de los españoles, batalló durante 17 años contra los incas que llegaban desde el sur fortaleciendo su imperio. Durante la época colonial, todos estos pueblos fueron sometidos a la forma política y organizativa de los



españoles y se constituyeron grandes feudos que administraron los encomenderos de la Corona o la Iglesia Católica.

La historia de las parroquias civiles de Olmedo y Ayora se vincula en tiempos de la Colonia a la presencia de Órdenes Religiosas: Padres Mercedarios en el área de Olmedo y la Orden Dominica y Compañía de Jesús en la actual parroquia de Ayora. La zona de Tupigachi estaba en encomienda a la Orden de los Padres Agustinos. En 1908 todas las tierras de la zona en poder las Comunidades Religiosas, pasan a posesión del Estado. La parroquia de Cangahua, al sur de la ciudad de Cayambe, estaba formada por dos haciendas, la una Guachalá y la otra Pisambilla, que dependía de la doctrina de los Padres Mercedarios ubicada en Pesillo, en la parroquia Olmedo. Guachalá ha estado vinculada a funcionarios de la Colonia y posteriormente de la República.

Desde 1934 se producen periódicos movimientos indígenas por reclamo de tierras. En 1964 se da el primer proceso de Reforma Agraria que entrega a los campesinos “Los Huasipungos” (extensiones de 2 a 4 Has. en donde vivían). En 1970 se forman cooperativas agropecuarias a las que se entrega el resto de tierras todavía en poder del Estado y/o de los arrendatarios.

A partir de 1992 se inicia un proceso de desintegración de las cooperativas agropecuarias y el fortalecimiento de la comunidad como única expresión organizada de la población. La comunidad indígena es un ámbito con connotaciones geográficas y sociales particulares que identifican a un grupo de familias y que reconocen una directiva comunitaria. Son estas directivas las que expresan el sentir de la comunidad e interlocutores válidos con las instituciones externas.

Es el Levantamiento Indígena del año 1990, el que pone al Movimiento Indígena en el centro de la política nacional durante toda la década siguiente. Logra un protagonismo de primera línea, provocando cambios sustanciales en la valoración de las fuerzas sociales existentes en el país y en el tratamiento de la política nacional. En estas circunstancias y, ante la presencia de numerosas agencias de desarrollo en la Sierra Ecuatoriana, Hidalgo (2006) dice que:

Resulta difícil definir el carácter del Movimiento Indígena porque aparece al mismo tiempo como: *a)* un movimiento de afirmación de la identidad étnico-cultural, tanto de las distintas nacionalidades y etnias, cuanto del movimiento en su conjunto; *b)* un movimiento social de lucha por la tierra y otras demandas económicas y sociales; y *c)* un movimiento de derechos civiles y políticos y por la participación en la dirección de la sociedad y el poder. (p. 269)

Son estos elementos, los que dan contexto sociohistórico a las comunidades, donde se desarrolla el Programa de Microcrédito de la CCC; además, la dinámica



que gestaron las comunidades, como actor colectivo, fortaleciendo la organización intercomunal y la formación de líderes en políticas de desarrollo.

1.4. Descripción de la población

La población que participa en el Programa de Microcrédito de la CCC está asentada tanto en la zona central de las cordilleras Central y Oriental de los Andes Ecuatorianos, como en las estribaciones de éstas. La diferencia entre ellas es conocida como *comunidades del bajo* y *comunidades del alto*. A pesar de existir ciertas diferencias entre las dos zonas, éstas no son significativas en la identificación de la población.

La composición étnica de la población constituyen dos grandes grupos formados por: las comunidades indígenas, que son población rural, y el grupo mestizo localizado en el área urbana de las cabeceras cantonales y parroquiales.

La estructura familiar de la población rural indígena de Cayambe ha pasado lentamente del “ayllu” o familia ampliada a la familia nuclear. Tradicionalmente, la estructura familiar se ha sustentado en una parcela; así, tantas familias cuantas unidades agropecuarias de producción (UPA). En los últimos años la relación *demografía-estructura agraria* cambió substancialmente, cada vez hay más familias sin acceso directo a la tierra. Estas familias, generalmente de jóvenes matrimonios, tienen casa independiente a la de sus padres. Anexo a la casa pueden tener un pequeño solar en donde se desarrolla la vida familiar pero, no disponen de una unidad productiva agrícola.

El promedio por familia es de 5,4 miembros. La casa tradicional es de tapial (tierra apisonada), tiene dos cuartos y una superficie promedio de 80 metros cuadrados. En los últimos años se ha desarrollado la vivienda con construcciones de ladrillo y bloque con estructura de hormigón.

Toda la población está vinculada directamente a las actividades agropecuarias, aunque no dedique a ellas el cien por cien del tiempo. Actualmente, en casi todas las familias hay uno o dos miembros que trabajan como asalariados en las plantaciones de flores.

El colectivo poblacional influenciado por la acción del Programa de Microcrédito de la CCC está conformado por 14.041 familias, que corresponde a 95 comunidades.

2. La Fundación Casa Campesina Cayambe

2.1. Constitución

La Casa Campesina Cayambe se creó para reducir la pobreza en las comunidades indígenas de Cayambe y Pedro Moncayo, con programas de atención a las demandas más sensibles de la población,



“generando un proceso en el que la población se involucre como protagonista y gestora de acciones y programas sostenibles que afronten la pobreza y sus causas para conseguir mejorar la calidad de vida de acuerdo a su cultura, y aumentar los ingresos familiares para satisfacer sus necesidades y participar en la riqueza nacional”. (Comunidad Salesiana, 1999 B, p. 1)

Con esta finalidad en octubre de 1985, mediante Carta Constitutiva de la Sociedad Salesiana en el Ecuador, se crea el Centro *Casa Campesina Cayambe*. En abril, de 1994, el Centro CCC se convierte en la *Fundación Casa Campesina Cayambe* mediante Acuerdo Ministerial No. 000847. La Casa Campesina Cayambe tiene su sede social en la ciudad de Cayambe, en la avenida Natalia Jarrín.

La CCC funciona con: un Equipo Técnico que gestiona la Administración y, el Colectivo Social formado por las diferentes comunidades y organizaciones de base, representado en el Comité de Desarrollo de la CCC¹ que gestiona la demanda social, responde por la organización comunitaria y coordina la participación de los beneficiarios en la ejecución de las actividades (Equipo Técnico, Base de datos del ADR-Cayambe, 1993).

2.2. Enfoque del desarrollo rural de la CCC

El desarrollo es el contexto desde el que se crean nuevas condiciones de vida y se transforman otras. En la Casa Campesina Cayambe se conceptúa el desarrollo, como un contexto de vida de la población de un territorio, lo que implica también anotaciones sobre el desarrollo como resultado de las condiciones del mercado, así como de la planificación y participación activa de la organización de la población local. Las acciones de desarrollo son motivo para que la población participe en el análisis y planificación de estas acciones, lográndose consensuar opciones llamadas **criterios metodológicos**, que en la CCC son base del modelo para la construcción de conocimiento colectivo y el desarrollo de las capacidades locales:

- **Integralidad;** como comprensión de la realidad, en donde la respuesta a un problema específico está incorporada a la situación que genera el problema, y a la incidencia que dicha respuesta tenga en los diferentes aspectos de la realidad.
- **Sustentabilidad;** como criterio metodológico que mira no solo a la solución inmediata o efectivista, sino fundamentalmente a la continuidad de las actividades emprendidas.

1 El Comité inicial estaba compuesto por las directivas de las comunidades: San Isidro, Cajas, San Miguel, Ayora, Muyurco



- **Participación**, implica el protagonismo del colectivo social en todas las etapas que requiere una acción: elaboración de la propuesta, programación de trabajo, ejecución de actividades, gestión de operación y evaluación de resultados.
- **Autogestión**, como decisión de los beneficiarios para continuar el proceso de desarrollo. La Casa Campesina genera metodologías para impulsar a la población en sus responsabilidades, para asumir y ejercer la gestión en su desarrollo. Esto implica la transferencia de tecnología y la capacitación del personal local para asegurar la continuidad de los programas y su eficiencia.
- **Intervención por sectores de actividades**, la CCC ha optado por una metodología de desarrollo integral que sectoriza las actividades para enfrentar la pobreza. Esta sectorización responde al análisis de causalidad de los problemas sentidos y descubiertos por la población beneficiaria.
- **Respeto al tiempo campesino**, como norma para no atropellar procesos con la dinámica institucional.
- **Coordinación interinstitucional**, a través del protagonismo de las propias comunidades.
- **La acción de desarrollo no es fin**, por el que la comunidad se moviliza y participa, sino que es por el mismo desarrollo, entendido como la adquisición de conocimientos que aporten a la población, capacidades para cambiar las situaciones injustas y adquieran competencias para resolver los problemas de la producción, educación y salud de la comunidad.

2.3. Visión y concepto del microcrédito de la CCC

En las comunidades donde se desarrolla el Programa de Microcrédito de la CCC, hay una historia con prácticas que con diverso nombre, son préstamos de bienes o servicios que deben devolverse, es decir que funcionan a manera de microcrédito. Bajo el signo de la reciprocidad coexisten sistemas culturales de intercambio conocidos como: cambiamanos, minga, jocha, siembra al partir, uniguilla, chuchir, fío, socorros, suplido, trueque y cambeo. Las prácticas culturales de apoyo mutuo entre familias permiten afrontar en mejores condiciones los riesgos de pérdida de cosechas, enfermedades y urgencias.

Para Emilia Ferraro, que ha estudiado estos modos de intercambio, en ellos la deuda es “un sistema de «contrato de crédito», tanto la deuda como la reciprocidad se pueden definir como un “contrato de crédito” entre dos partes, una de las cuales debe algo a la otra.” (Ferraro, 2004: 43). Y más adelante: “Estos sistemas de transacciones económicas internas a la comunidad indígena representan un componente esencial de la subsistencia diaria y “pueden ser definidas como « créditos». [...]”



La lógica y la moralidad de estas transacciones crediticias [...] es la reciprocidad.” (Ferraro, 2004: 78). Este contexto cultural marca las características del Programa de Microcrédito de la CCC que asume el papel de un miembro especial de la comunidad para responder a la dinámica del usuario y sus necesidades.

Para la CCC el microcrédito es una manera de relacionarse en un proceso interactivo que genera desarrollo humano. La cultura del protagonista del microcrédito determina su comportamiento ante la deuda, en este punto las relaciones causales entre deuda y microcrédito responden a la cosmovisión andina de las comunidades quichuas. El Programa de Microcrédito de la CCC se ubica dentro de la comunidad y como tal responde a su cultura. Es necesario afirmar que, para la CCC, el microcrédito no es una herramienta de desarrollo económico, sino el resultado de la interrelación como respuesta a la necesidad de sus miembros para reducir los niveles de pobreza, es en esta dinámica que se inserta el impacto económico del microcrédito.

La visión social y cultural del microcrédito, en la que se incorpora el impacto económico del mismo, es la que mejor explica la concepción a la que responde el Proyecto de Microcrédito de la CCC. En este sentido, es necesario afirmar que el microcrédito no es prioritariamente una herramienta de desarrollo económico. El microcrédito, surge como respuesta a la necesidad de numerosos grupos humanos para sobrevivir y reducir los niveles de pobreza. No se plantea como una mera cuestión teórica de respuesta al cómo afrontar la pobreza, y por lo tanto como una herramienta más del desarrollo económico, sino que va más allá pues transmite una filosofía tan sencilla como revolucionaria: dar oportunidad a las personas más necesitadas de mostrar su valía y su capacidad, permitiéndoles prosperar y crecer en el seno de la sociedad.

Para Antonio-Claret García y Jesús Lens, la experiencia de microcrédito es una «revolución silenciosa» (García y Lens, 2007). En esta corriente de «revolución silenciosa» se suma el Programa de Microcrédito de la CCC, como *escuela de formación y empoderamiento social que favorece la creatividad y mejora la economía familiar*. Muhammad Yunus afirma: “El crédito no es solo una herramienta generadora de ingresos; es una arma poderosa para el cambio social, un medio para que los pobres recuperen su dignidad...” (Lacalle, 2008, p. 197).

Romper concepciones economicistas del microcrédito supone verlo con los ojos de las comunidades indígenas. Emilia Ferraro, al estudiar el microcrédito en las comunidades de Cayambe encuentra otras formas de concebir y vivir la economía que llevan a considerar los procesos de desarrollo como culturalmente moldeados (Ferraro, 2004); es la visión cultural a la que Muhammad Yunus llama perspectivas de los pobres cuando dice: “Los pobres me enseñaron una economía completamente nueva. Aprendí desde su propia perspectiva...” (Yunus, 2006, p. 13).



Para la Casa Campesina Cayambe el microcrédito es una propuesta de cambio que impacta en las estructuras locales; el Programa de Microcrédito facilita un acceso razonable al crédito para aprovechar las habilidades que ya tiene la población; el concepto y la praxis que la CCC tiene del microcrédito, es la de motor del desarrollo humano. El microcrédito no se circunscribe únicamente a facilitar oportunidades económicas a los individuos. Tiene que ver con la comunidad, tiene que ver con la responsabilidad. Tiene que ver con el modo en que todos estamos interconectados y somos interdependientes en nuestro mundo de hoy en día. En palabras de Muhammad Yunus: “El microcrédito no es solo dinero: es una suerte de pasaporte para el conocimiento y la exploración de uno mismo. El beneficiario comienza a explorar sus potencialidades y a descubrir su oculta creatividad.” (García y Lens, 2007, p. 34).

3. El programa de microcredito de la CCC

La intuición del FODERUMA,² para incluir la organización comunitaria como sujeto de crédito fue completada, en la CCC, con la capacidad administrativa y de rendición de cuentas. Estos dos elementos, organización comunitaria y rendición de cuentas, han sido desarrollados desde la perspectiva de la participación, que aporta el marco teórico la Casa Campesina Cayambe, para construir la metodología del Programa de Microcrédito de la CCC, metodología a la que se denomina como *gestión compartida* y que puede considerarse como un aporte a las ciencias del desarrollo.

La **gestión compartida** tiene cuatro pilares que la hacen operativa: 1) *Organización comunitaria e intercomunal*; 2) *Aval comunitario*; 3) *Competencias para el cambio*; 4) *Crecimiento de la economía familiar*. La práctica de la *gestión compartida* está regulada en el Reglamento de Crédito de la CCC. A continuación se expone lo que en la CCC se considera como la doctrina que ilumina el funcionamiento del Proyecto.

3.1. La organización comunitaria

La organización comunitaria andina es instancia de cohesión social y política, su estructura se concreta en torno al carácter étnico, en la identidad cultura y en las densas relaciones de reciprocidad y complementariedad. Propone el Sumak Kawsay como modelo de desarrollo sustentable: ecológicamente armónico, económicamente eficiente y socialmente justo. La participación política de la organización indígena local, busca dar sostenibilidad al proceso de desarrollo mediante la gobernabilidad y la participación comunitaria, crea estabilidad y asegura procesos de desarrollo de largo aliento. Conserva y desarrolla formas tradicionales de convivencia, organización social y ejercicio de la autoridad. Es la opción por *lo indígena* como protagonismo y representatividad en el contexto nacional.

2 Fondo de Desarrollo Rural Marginal, creado por el Banco Central del Ecuador en 1978.



El Programa de Microcrédito de la CCC se fundamenta en las capacidades de la organización comunitaria para asegurar la participación de la población y la sostenibilidad de los programas de desarrollo. La participación de la comunidad, como nuevo actor en el microcrédito, crea las condiciones para que las familias de la comunidad tengan acceso al crédito. El control comunitario del crédito asegura la identificación y pertinencia de los miembros de la comunidad, a través de la representación democrática, y fortalece el poder de la organización comunitaria que gestiona con capacidad el programa.

El microcrédito, con control comunitario, rompe estructuras de dependencia de agentes externos vinculados a la producción y, favorece el surgimiento de nuevos roles en las relaciones rurales de poder, es en la comunidad donde se producen los cambios y se plantean las soluciones a los problemas cotidianos.

3.2. El aval y la garantía en el microcrédito

El crédito moderno no funciona sin aval y garantía, es decir sin un respaldo que asegure al prestamista un modo legal de recuperar el crédito. ¿Puede aplicarse este criterio al microcrédito en los términos que ha sido descrito? Este es un tema fundamental que debe ser precisado en el marco teórico del microcrédito. En el Programa de Microcrédito de la CCC este tema tiene como referencia la comunidad; son los miembros de la comunidad los que garantizan la devolución y cancelación del crédito (Lacalle, 2008); todos los miembros o compañeros que componen el grupo, garantizan mutuamente la devolución y cancelación del crédito, a través del *“hecho comunitario”* producido desde las consideraciones culturales, la presión social, y la credibilidad y confianza en el prestatario (Ferraro, 2004).

La presión social que se vive en este tipo de garantías mutuas, es muy eficaz y actúa en los grupos solidarios en una gran diversidad de formas. Maricruz Lacalle, comenta la fuerza de la presión social en los grupos solidarios y la considera como una garantía especial (Lacalle, 2008). En las experiencias de microcrédito en comunidades andinas, la cosmovisión del prestatario crea vínculos más fuertes que las mismas garantías tradicionales, Ferraro indica que a presión social sobre el deudor “[...] es también moral. La importancia que la gente da al cumplimiento del contrato de crédito promueve la imagen del buen deudor” (Ferraro, 2004, p. 109).

En las experiencias de microcrédito en comunidades andinas, la cosmovisión del prestatario crea vínculos más fuertes que las mismas garantías tradicionales, la deuda implica “una relación entre partes que están unidas por una fuerte obligación moral, la cual define lo que es bueno y lo que es malo, lo que está bien y está mal” (Ferraro, 2004, p. 20). Es más, no es la reciprocidad la que crea la deuda, sino la deuda la que establece relaciones de reciprocidad.



El tema de las garantías sigue siendo un asunto abierto, pero algo es doctrina de los programas de microcrédito, que los pobres no pueden entregar avales como aquellas que sí tienen acceso a la banca formal. Los programas de microcrédito avalan sus créditos en el grupo solidario, la comunidad y la organización de los prestatarios; a esta estructura social se añade la confianza en la persona del pobre y en sus potencialidades. El aval que un programa de microcrédito tiene en el prestatario, es la credibilidad en su dignidad y ganas de mejorar su vida. Para la CCC la confianza en el pobre, en el prestatario, es, desde el prestamista, la condición para que una institución entregue créditos a sectores marginados.

3.3. Competencias para el cambio

El Programa de Microcrédito de la CCC no es el resultado de la planificación para satisfacer las necesidades de la población sino el fruto de la participación de la población por cambiar su realidad, el microcrédito con *gestión compartida*, define el cómo las personas se relacionan directamente entre sí, estableciendo identidades, asumiendo responsabilidades, proyectando innovaciones para el cambio y de cómo lograrlo (Cazorla, et al., 2013). Cuando el microcrédito es entendido como un medio que interrelaciona actores para lograr el cambio, descubre las capacidades del prestatario para salir de la pobreza y hacer crecer la economía de la familia, enseña el valor de la persona para apropiarse de su responsabilidad y lograr empoderamiento social.

A partir del 1991, Radio Mensaje hace del crédito *noticia positiva*³. El formato radiofónico era muy sencillo, una entrevista con tres preguntas: *i) cómo te ha ido en el crédito; ii) has pagado todo; iii) cómo hiciste para conseguir el crédito*. Terminada la entrevista el locutor felicita a la persona y le dedica una pieza musical a su elección.

Los resultados no se hicieron esperar: creció la confianza de la población en relación a la propuesta del crédito, los comuneros descubren su capacidad para mejorar su economía, estimula la corresponsabilidad comunitaria y personal ante el cumplimiento de sus obligaciones, mejorando el nivel de autoestima por la difusión que hace la emisora de haber cancelado el crédito. El programa radial sistematiza las respuestas en conclusiones avaladas por la experiencia contada: ***i) podemos mejorar, ii) somos confiables porque somos responsables, iii) la organización es nuestra fuerza***. A partir de la acción crediticia se logra la base sobre la cual se desarrolla el modelo conocimiento/acción, para lograr competencias en el ámbito técnico-empresarial.

La relación comunicación-acción de microcrédito, construye mensajes innovadores que motivan nuevas acciones de cambio, se supera la visión instrumental del microcrédito y se abre el camino al conocimiento adquirido con las nuevas ac-

3 Quien pagaba el crédito era felicitado por la emisora y se le dedicaba una canción.



ciones y socializado con la comunicación, este aprendizaje colectivo aumenta las capacidades de la organización para resolver problemas cada vez más complejos, aprender juntos, con la acción positiva del microcrédito, crea empoderamiento de la organización comunitaria como competencia para gestionar la transformación de una realidad insolidaria y excluyente, y planificar las acciones de cambio desde las bases de la organización.

El cambio no es traumático ni impuesto sino consecuencia directa de la acción de todos los actores implicados, nace de la convicción de que el cambio ayudará a resolver los problemas conocidos y lograr las mejoras deseadas. **La buena noticia producida de un crédito ejecutado y pagado es promotor de cambio.** La interacción en los programas de radio de actores de la población y técnicos planificadores y comunicadores para el desarrollo, da como resultado un mayor conocimiento de los intereses y necesidades de las comunidades. La verbalización, en los diferentes formatos radiofónicos, de una nueva actividad productiva logra el aprendizaje tácito que se expande en forma progresiva de espiral, donde el presente se construye desde el pasado abierto al futuro⁴. En esta dinámica, el **Programa de Crédito de la CCC se convierte en la expresión del cambio social dirigido** como resultante del aprendizaje social que genera la acción reflexionada, en este caso comunicada.

3.4. Crecimiento de la economía familiar

En la economía campesina el microcrédito no es un insumo, una herramienta o instrumento sino una estrategia que implica un complicado proceso de negociaciones y aprendizajes para responder a la dinámica de una economía circular, vinculada al mercado local, pero dirigida a satisfacer las necesidades de la familia y de sus relaciones con la comunidad y sus dependencias de personas mestizas de la parroquia y el cantón.

La *economía campesina* es un proceso de producción circular e interdependiente, de manera que una actividad productiva completa otra y todas contribuyen a reproducir la fuerza laboral y los ciclos productivos. Los impactos del microcrédito

4 En el mundo andino el término *pacha* condensa las nociones cosmológicas sobre el tiempo y el espacio, que son inseparables. Manga (1994), desde un análisis lingüístico muy detallado, desglosa el sentido del tiempo en la cultura andina y resume sus alcances en dos ideas: 1. La noción de tiempo es inseparable de la noción de espacio; 2. El presente está unido al pasado y al futuro. No siempre son vistos como instancias separadas. La misma fuente revela una noción de futuro consecuencial, que es producto de la acción humana. Respecto al pasado, el mismo autor afirma que la noción ñawpa conecta el pasado con el presente y también con el futuro en el mismo lugar.



son evidentes en la globalidad de la economía campesina y en las relaciones de los indígenas con los comerciantes mestizos locales; de manera especial, con la telaraña de relaciones que se forma en torno a los prestamistas y a los compadrazgos que se producen para financiar los ciclos productivos de determinadas actividades.

El Programa de Microcrédito y su generalización, crea en la población un lenguaje cercano al tema económico como necesidad de mejorar la producción y aumentar los ingresos familiares; afrontar situaciones deficientes con acciones de microcrédito plantea el análisis de la incorporación de tecnología apropiada al medio y el asociacionismo de productores; estos elementos son transversales en toda propuesta que el Programa de Microcrédito incorpora a la consideración de la colectividad para mejorar la producción. La práctica de utilizar el crédito va más allá de la búsqueda de soluciones inmediatas, pues: privilegia a la persona como planificador de su producción agropecuaria, superando el tradicionalismo autómatas de siembras y cosechas y da, a la actividad productiva y comercial, **un valor no transferible que enriquece a las personas** en sus valores culturales así como en sus conocimientos técnicos y en sus habilidades (Cazorla, et al., 2013).

Se construye un nuevo imaginario local de capacidad productiva y de la forma de explotar el medio natural. El componente crédito, en su aspecto más novedoso de innovación tecnológica para la producción agropecuaria, plantea lo técnico-empresarial y “supone considerar la participación en toda palabra [...] para llegar a un enriquecimiento mutuo de las personas y desarrollar su creatividad, como la capacidad de pensar y actuar de una manera original e imaginativa” (Cazorla, et al., 2013, p.149).

Los dirigentes de las comunidades reconocen que el Programa de Microcrédito y su método, les ha formado y aportado nuevas visiones para producir mejor. El crédito ha impulsado actitudes proactivas frente a hábitos tradicionales negativos para la innovación y el riesgo. La socialización de resultados positivos logra que la población descubra la capacidad de la creatividad que acarrea la **aceptación del riesgo del crédito para la producción**.

4. Del microcrédito al desarrollo de capacidades locales

Los impactos del microcrédito son evidentes en la globalidad de la economía campesina pero; no son menos constatables los cambios en las personas y la organización comunitaria. Investigando los cambios producidos en las comunidades indígenas, que participan en el Programa de Microcrédito de la CCC se han encontrado resultados atribuibles al sistema metodológico del Programa de Microcrédito.

4.1. El microcrédito y su dinámica en las competencias para la dimensión ético-social

En su acción, para mejorar la calidad de vida de la población del área de desarrollo del Proyecto de Microcrédito, la CCC, “busca que el personal que pertenece



a la institución trabaje inspirado por el Espíritu Salesiano” (Ferraro y Serrano, 2012, p. 131). El estilo salesiano de la CCC animado por la participación y el aprendizaje social, da sostenibilidad al Programa de Microcrédito y constituye la explicación de sus éxitos y eficacia, “de esta manera, el proceso de desarrollo se inscribe en las lógicas socioculturales locales, y hablan un idioma que la gente entiende y valoriza” (Ferraro y Serrano, 2012, p. 134). El componente ético-social tiene las características específicas de la cultura y estilo de vida de las personas a las que sirve, y favorece el desarrollo de competencias para el cambio, acorde con la cosmovisión del pueblo Kayambi.

4.1.1. Confianza

Si se considera que el microcrédito produce transformaciones en el modo de producción y en la calidad de vida, no resulta extraño que los actores que intervienen en el proceso por un largo período, vean ahora cómo han crecido y cambiado comportamientos y hábitos personales y de la colectividad. Esa no neutralidad, de la que habla Cazorla et al. (2013), es evidente en las expresiones de confianza que aseguran la continuidad del proceso de desarrollo.

4.1.2. Valorar innovaciones de otra cultura

El microcrédito, con actores culturalmente diversos, favorece el aprendizaje social, compartir valores, cuestionar tradiciones, y aprender del otro. El desarrollo endógeno no es etnocentrista y, el Sumak Kawsay es un paradigma de valores universales, con modalidades culturales. El microcrédito lleva a aceptar cambios en las tradiciones y hábitos de la marginalidad social; estos cambios se constituyen en competencias para valorar innovaciones de otra cultura.

También los técnicos reconocen haber cambiado su visión del desarrollo, gracias al aprendizaje social que les ha dado competencias para actuar de abajo-arriba, en la gestión del microcrédito; es la **competencia para aprender de la realidad** que no es lo mismo que hacer diagnóstico de la realidad.

4.1.3. Transparencia

La transparencia como competencia responde a motivaciones éticas de alto impacto social, el Programa de Microcrédito de la CCC dedica mucho esfuerzo para hacer de la información de la gestión y del control comunitario, una práctica que involucra a todos los actores del Programa. Para la CCC, la acción sentida y querida por la población, que moviliza intereses, es el crédito, y desde la información crediticia la población ha desarrollado competencias para aplicar y exigir transparencia en la gestión comunitaria.

4.1.4. Integración de saberes

La metodología del aprendizaje social **acerca culturas e integra soluciones** para un mismo problema, el resultado final es un nuevo saber que enriquece el ta-



lento humano local. Las competencias de las que hoy disfruta la población, para dar sostenibilidad al proyecto de desarrollo, son el resultado del modelo de capacitación construido con la participación de los participantes y su representatividad por haber sido elegidos por las comunidades.

Con el modelo *conocimiento/acción*, se logra mejorar las deficiencias científicas, en este caso de la antropología cultural. Actitud receptiva y dispuesta a aprender del otro colocan en otra visión a quien fue formado desde la epistemología de la ciencia occidental.

4.2. El Programa de Microcrédito de la CCC impulsor de competencias para la dimensión técnico-empresarial

Afrontar situaciones deficientes con acciones de microcrédito, plantea la cuestión de la incorporación de tecnología apropiada al medio y de la asociatividad de productores; estos elementos son transversales en toda propuesta que integra microcrédito para mejorar la producción. La práctica de utilizar el crédito, va más allá de la búsqueda de soluciones inmediatas, pues: privilegia a la persona como planificador de su producción agropecuaria superando el tradicionalismo autómata de siembras y cosechas y da a la actividad productiva y comercial **un valor no transferible que enriquece a las personas**, en sus valores culturales así como en sus conocimientos técnicos y habilidades (Cazorla, et al., 2013).

Se construye un nuevo imaginario local de la capacidad productiva y de la forma de usar el medio natural. El componente crédito, en su aspecto más novedoso de innovación tecnológica para la producción agropecuaria, plantea lo técnico-empresarial y, “supone considerar la participación en toda palabra [...] para llegar a un enriquecimiento mutuo de las personas y desarrollar su creatividad, como la capacidad de pensar y actuar de una manera original e imaginativa” (Cazorla, et al., 2013, p.149).

Los dirigentes del Comité de Crédito reconocen que el programa de crédito y su disciplina, les ha formado y aportado nuevas visiones para producir mejor. Las personas consultadas identifican competencias en dirigentes y moradores de las comunidades de Cayambe y Pedro Moncayo.

4.2.1. Liderazgo para la gestión

La CCC, a través del Programa de Microcrédito, adquiere un fuerte liderazgo social que se concreta en la aceptación que la población hace de sus propuestas. Ese liderazgo no se institucionaliza sino que se extiende a quienes, en las comunidades, tienen funciones directivas y son transmisores de las propuestas de la CCC. La interrelación de la población con el Programa de Microcrédito, se da a través de las directivas comunitarias que participan en el Comité Intercomunal de Crédito, esta



presencia de dirigentes, servidores y coordinadores de grupos crea una **figura de liderazgo comunitario**, promocionado y apoyado por la CCC.

4.2.2. Conocimiento tecnológico apropiado

El Programa de Microcrédito mantiene la línea de la *tecnología apropiada* y sociabiliza el criterio de que, la mejora de la producción no necesariamente viene por la transferencia de modernas tecnologías agropecuarias. Las competencias técnicas desarrolladas por la CCC están orientadas a dar **soluciones a los problemas de los sistemas de producción** y no a crear competencias de asistencia técnica direccionada por el producto. Así, se constata en el informe de Jordán (2000), “El manejo casi generalizado de una tecnología adecuada a las condiciones de explotación agropecuaria, es entonces un elemento que contribuye ciertamente a la sostenibilidad de la acción” (Jordán, 2000, p. 49)

La *tecnología apropiada* responde a las necesidades y condiciones del contexto, que en el caso de la producción láctea en Cayambe, ha significado innovaciones que requieren una población con competencias específicas para el buen funcionamiento de los sistemas innovados.

4.2.3. Riesgo empresarial

Hablar de riesgo empresarial, en economías de subsistencias, no parece de entrada el camino más indicado pero; es necesario si el proyecto de desarrollo tiene como línea de conducta no sustituir lo que pueden hacer las comunidades y maximizar sus potencialidades. La **cultura empresarial como actitud para el cambio**, es “elemento innovador y debe actuar en su propio interés y beneficio y en número suficiente para producir el desarrollo económico y social (Jordana, 2007, p. 95).

El microcrédito ha impulsado actitudes proactivas frente a hábitos tradicionales negativos para la innovación y el riesgo. La sociabilización de resultados positivos logra que la población descubra la capacidad de creatividad que acarrea la **aceptación del riesgo**, de manera que, el denominado riesgo empresarial no sea copia de cosmovisión ajena como camino a la ganancia económica, sino una forma adecuada del manejo de los cambios para mejorar la calidad de la vida. De alguna forma, la aceptación del riesgo es parte de sus condiciones de vida. “Ellos son movilizados de recursos de todo tipo, capaces de conllevar a la concertación de poderes, que implica la habilidad para la mediación, el compromiso y estar preparado para asumir riesgos, incluso siendo responsable públicamente” (Fontana, 2012, p. 153).

El crédito es la actividad que crea más incertidumbre y que peores imágenes tiene en la opinión colectiva, la confianza en la CCC facilitó la creación de una experiencia empresarial para mejorar la producción.

El riesgo en la producción requiere de la **asociación de productores para afrontar el fracaso**. “La existencia de cuadros locales aptos y la formación de asociaciones de productores, construyen en conjunto una institucionalidad local capaz de asegurar la sostenibilidad de lo actuado” (Fontana, 2012, p. 255). Las organizaciones de grupos de riego, centros de acopio, hongos secos y otros, han desarrollado mecanismos de solidaridad para afrontar el riesgo.

4.2.4. Emprendimiento

El emprendimiento, como competencia de la población indígena de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo, sometida durante siglos al dominio y explotación del sistema hacendatario, puede quedar reducido a espacios sin afectar la generalizada situación de marginalidad. Lo que el microcrédito propone, como paradigma, es una colectividad libre para **emprender actividades que cambien sus condiciones** de vida. Más allá de las innovaciones asumidas y promocionadas por la CCC, se ha creado en las comunidades opinión positiva que favorece iniciativas productivas, propuestas de mejoras, inquietudes de nuevos servicios, etc. En las comunidades estas competencias de emprendimiento son más constatables en el grupo de población que más ha participado en los procesos de capacitación de la CCC.

4.3. El Programa de Microcrédito de la CCC impulsor de competencias para la dimensión político-contextual

El Programa de Microcrédito tiene como base social la dimensión organizacional del pueblo Kayambi. El contexto cultural de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo es propicio a la organización de sus poblaciones, lo que la CCC aporta como acción transversal de desarrollo es el sentido de **capacidad para gestionar el microcrédito**.

El enfoque integrado, practicado por el Programa, proporciona las herramientas metodológicas de la planificación de abajo-arriba y la práctica del aprendizaje social; desarrolla en las organizaciones populares competencias bien estructuradas para que “mantengan el diálogo, fomenten relaciones, participen, colaboren y desarrollen actividades armónicas para alcanzar objetivos comunes” (Olvera, et al., 2011, p.183).

Las competencias de la población en el ámbito político-contextual, sustituyen la mediación de la intervención concertada con mediadores externos, pues **la misma comunidad local asume** el proceso de continuidad y sostenibilidad del Programa de Microcrédito. En el contexto de Cayambe, este componente político-contextual de empoderamiento social es elemento clave para la autogestión.



4.3.1. Empoderamiento

El desarrollo, tal como lo hemos descrito, pasa, en el territorio donde actúa la CCC, por **transformar las relaciones de poder** y para ello se deben encontrar estrategias capaces de **movilizar la sociedad civil desde abajo** y hacerlo con acciones que son promovidas por los ciudadanos del lugar (Cazorla et al., 2004); es la sociedad local la que debe tomar parte en la construcción colectiva de un nuevo orden social. La gestión compartida del Programa de Microcrédito, como la venimos describiendo, apunta a fortalecer la **relación horizontal de las organizaciones comunitarias** y a construir espacios de confianza y cooperación en torno a programas comunes, como es el caso del Comité Intercomunal de Crédito.

4.3.2. Autogestión en la toma de decisiones

La comunicación persuasiva y horizontal en las asambleas de crédito, aboga por la oportunidad de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones. La metodología de la investigación-acción, con la que se producen los mensajes de los programas de microcrédito, da el rol de agentes de cambio a los dirigentes de la comunidades y la toma de decisiones a las bases populares y la labor política a sus organizaciones (Herrera y López, 2013). Es necesario que la organización comunitaria logre *poder de autogestión*, este aspecto es al que se da relevancia en los programas participativos del Programa de Microcrédito.

4.3.3. Negociación

El factor consenso, como comportamiento cultural de los pueblos andinos, no aporta conocimientos para el tema de negociación en términos población-gobierno. Las visiones sobre la organización del Estado y las autonomías de los pueblos indígenas marcan permanentes conflictos que requieren ser negociados. Hasta la Reforma Agraria, la negociación tradicional de los conflictos se enfocaban desde la visión de *ganar-perder*, y el término usado no era precisamente *negociación* sino *lucha*. A partir de las manifestaciones indígenas de 1992, el enfoque *pueblos indígenas-gobierno de turno* responde a la negociación moderna de *ganar-ganar*. El Programa de Microcrédito ha orientado a la población para desarrollar comportamientos de convivencia, en una ciudadanía de diversidad cultural y económicamente muy diferenciada. Esa práctica ha logrado que en el área de desarrollo rural de Cayambe y Pedro Moncayo, numerosos dirigentes hayan adquirido competencias para negociar con éxito.



Competencias desarrolladas en la población de los cantones Cayambe y Pedro Moncayo Proyecto de microcrédito de la Casa Campesina Cayambe		
Componentes	Competencias	Evidencias de las entrevistas
Ético Social	Confianza	CIC llenos de niños, estadísticas – Gestión de madres por turno para atender al CIC - Endeudarse en la CCC para producción, educación, salud y vivienda; datos del Programa de Microcrédito -La CCC casa de acogida, facilidad de acceso y uso como centro de encuentro– Equipo Técnico son amigos – El programa <i>La hora de las comunidades</i> abierto a la población.
	Valorar las innovaciones de otra cultura	Destinar y construir sitios de la comunidad para los niños – Cambio de la educación preescolar por tareas infantiles – Los dirigentes mayores aplican ideas de los jóvenes estudiantes para la producción.
	Servicio	Práctica del trámite oficial sin <i>agrado</i> para los administrativos– Participación sin interés personal de dirigentes y personal de la CCC – Elecciones democráticas anuales en todas las organizaciones comunitarias o de grupos especializados.
	Transparencia	Practica general de la información: todos informan de todo – Evaluación comunitaria de acciones de desarrollo en la Asamblea Comunal de cada mes– Difusión por RM de cuentas y resultados en <i>La Hora de las comunidades</i> .
	Aprender de la realidad	Soluciones y planteamientos interculturales del Equipo Técnico de la CCC – Analizar prácticas y deducir criterios por el Equipo Técnico de la CCC – Valorar el conocimiento y la práctica por encima de la visión por autoridad como política, de la Dirección de la CCC.
Técnico Empresarial	Liderazgo para la gestión	Dirigentes participan en el ciclo del proyecto planificando de abajo-arriba – Práctica de los dirigentes de rendir informes –Apropiación de la gestión créditos por el Comité Intercomunal de Crédito para la entrega de créditos y el seguimiento de los mismos -
	Conocimiento tecnológico apropiado	Manejo de la infraestructura de riego desde las Directivas de Sistemas de Riego – Gestión de centros de acopio de leche por la Directivas del Centro– Instalación de agroindustrias lácteas por la Asociación de Queserías Rurales – Manejo de datos nacionales de la leche para la negociación con terceros y la comercialización.
	Riesgo empresarial	Comportamientos de cultura de inversión en los socios productores de leche– Los dirigentes tienen una nueva visión de oportunidades productivas en las comunidades– Creación de sistemas de garantía solidaria desde el Comité Intercomunal de Crédito.



Técnico Empresarial	Emprendimiento	Los comuneros disciernen y asumen los criterios externos sobre temas de la comunidad – Aplicación, con innovaciones, de las buenas prácticas vistas en otras partes con los Promotores (as) Comunitarios – En la Asamblea de Dirigentes los problemas son analizados como oportunidades para hacer algo distinto – Las directivas dan reconocimiento a las nuevas ideas que nacen en la comunidad o en programas de RM.
	Integración de saberes en talento humano	Los promotores (as) de los CICs hacen teoría pedagogía desde la epistemología del pueblo Kayambi – Grupos de Regantes gestionan actividades de desarrollo desde los valores andinos – El Sistema de Salud Andino hace práctica médica intercultural – La Maternidad Mitad del Mundo tiene un Comité de gestión formado por representantes de médicos, delegadas comunitarias de salud.
Político Contextual	Empoderamiento	Los Grupos Comunitarios de Mujeres logran crecimiento en el ejercicio de derechos ciudadanos – La Red de Salud y la Red de Productores de Leche forman redes con grupos de otros sectores del país – Los dirigentes del ADR de Cayambe mantienen la demanda ciudadana ante el MIES para la autogestión de los CICs – Continuidad en la presión y gestión de las Directivas para lograr políticas públicas que favorezca la actividad lechera.
	Autogestión en la toma de decisiones	Presencia de Dirigentes con propuestas de las comunidades para gestionarlas en las Juntas Parroquiales, los Comités Parroquiales, Juntas de Agua, Comité Distrital de Cayambe.
	Negociación	Aceptación democrática de los productores para la negociación de las Directivas de los Centros de Acopio con representantes del Gobierno Central para resolver temas de la comercialización de la leche – Participación en comisiones nacionales de dirigentes para negociación de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia.

5. Aprendizajes para compartir

La mayoría de elementos desarrollados por el Programa de Microcrédito estudiado, son comunes a numerosos programas de microcréditos aplicados en áreas rurales; sin embargo, hay una forma específica de gestión que lo identifica y lo diferencia de otros.

5.1. La gestión compartida

Las relaciones de gestión y toma de decisiones entre la Casa Campesina Cayambe y el Comité Intercomunal de Crédito se han ido formalizando e institucionalizando hasta formar un cuerpo de normas, prácticas y acuerdos que forman la metodología de *la gestión compartida*.



La metodología del Programa de Microcrédito de la CCC, opera con el *Sistema de Gestión Compartida*, cuya aplicación a la administración institucional y control comunitario logra desarrollar *el empoderamiento de la comunidad y el crecimiento de las economías familiares campesinas*. El modelo se construye desde la metodología de la **participación organizada de los sujetos de crédito en sistemas comunitarios**.

Las bondades de la gestión compartida, se muestran en su capacidad para crear sinergias entre institución y organizaciones populares; y en la reducción de riesgos de manipulación institucional y de irresponsabilidad de los beneficiarios. *La gestión compartida*, como aprendizaje, se concreta en el modo cómo se aplican las relaciones institución-prestatarios.

5.2. Las relaciones de poder en el Programa de Microcrédito

La imagen institucional de la ONGD que gestiona micro-créditos, no está exenta de transmitir poder. Yunus lo reconoce cuando dice: “En realidad, el crédito genera poder económico, el cual se traduce inmediatamente en poder social” (Yunus, 2006, p. 140). En la CCC esta imagen se identificada con la persona que entrega los créditos y que, de esta manera, sustituye a la figura del chulquero. La imagen de poder y la capacidad de ejercerlo están presentes en las relaciones con las personas que utilizan el microcrédito. En otras palabras, la figura del buen chulquero de la CCC participa de la estructura de un poder aceptado y validado por las comunidades; es un poder que de alguna manera se extiende sobre el prestatario y le presiona para pagar el crédito recibido. Este poder de la ONGD se extiende con el poder que la organización tiene sobre los prestatarios.

La teoría del poder, tal como la presenta Foucault y Jeremy Bentham, explican las relaciones de poder entre institución (CCC) y prestatarios (organización), entre organización comunitaria y miembros de la comunidad, y describe cómo se da la participación en libertad en este complejo campo de relaciones que se crea en torno a la selección de prestatarios, la presión para el pago, la publicidad de los préstamos, la creación de opinión pública (Bentham & Foucault, 1989). La presión social que ejerce la comunidad y la creación de opinión pública que realiza la CCC, con capacidad institucional y valoración religiosa, crean condiciones de poder en relación a los prestatarios (as), este poder termina no necesitando *el poder legal* para lograr éxito en el pago de deudas.

En la obra *El Panóptico*, se ve el poder creado como ambiente y se plantea este ambiente como hipótesis represiva (Bentham & Foucault, 1989). No se trata de castigar a las gentes “sino hacer que ni siquiera puedan actuar mal en la medida en que se sentirían sumergidas, inmersas, en un campo de visibilidad total, en el cual la opinión de los otros, la mirada de los otros, el discurso de los otros, les impidan obrar mal o hacer lo que nocivo” (Álvarez, 2008, p. 145). Esta hipótesis parece encontrar



parecidos en el Reglamento de Microcrédito de la CCC, que crea condiciones de transparencia total y socialización de todas las operaciones de crédito de la CCC. El **bio-comunitarismo** actúa como campo de visibilidad total en el que el individuo no puede actuar mal sin sentirse rechazado; rechazo que significa marginación del Programa de Microcrédito de la CCC. Para Jeremy se trata de la mirada anónima del Panóptico; para la CCC es *el poder por transparencia y conocimiento*, quita las ganas de no pagar. Esta mirada que vigila y que llega a interiorizarse, pero que también provoca fenómenos de resistencia, se hace presente en los programas radiofónicos que mantiene la CCC para la gestión del Programa de Microcrédito.

5.3. La construcción del conocimiento en el Programa de Microcrédito

El microcrédito abre el camino para revertir pasadas injusticias, desigualdades y discriminaciones y para construir sociedades diversas que den respuestas distintas para problemas comunes. En ese dar respuestas distintas se hace presente la diferenciación cultural que cuestiona no solo los indicadores de desarrollo que se les aplica, sino también la forma unívoca de la ciencia y el conocimiento oficial, y habla de otra epistemología desde la que se construye el conocimiento de las comunidades.

En la medida que el microcrédito facilita el desarrollo de capacidades desde la gestión compartida, genera la producción de nuevos modelos para afrontar la cuestión indígena como tema político y no solo de pobreza y desarrollo socioeconómico (Walsh, 2003).

Son alentadores los aportes a la construcción del saber indígena, desde el conocimiento-acción que se facilita con el microcrédito porque “su cosmovisión, sus nociones de sentido, sus criterios de validación, en una palabra *su espíteme*, es diferente” (Dávalos, 2002, p. 89). El Programa de Microcrédito plantea un desarrollo rural que respeta sus conocimientos ancestrales, sus prácticas culturales, sus formas de relacionarse con la naturaleza.

5.4. Implicaciones

El microcrédito y su aplicación en la práctica del Programa de Microcréditos de la CCC y que forman parte de la experiencia del autor como gestor tiene implicaciones que forman parte de la memoria histórica del Programa:

1. El éxito alcanzado por el Programa de Microcrédito se basa en la independencia de roles entre la institución (Fundación Casa Campesina Cayambe – CCC) y la organización social (Comité Intercomunal de Crédito).
2. En el funcionamiento del Programa es fundamental la organización comunitaria y la corresponsabilidad de sus dirigentes.
3. La gestión compartida (institución-comunidad), debe estar consensuada y su reglamento es fruto de la praxis.



4. La población de las comunidades que son parte del Comité de Créditos, toman las decisiones comunitarias y sus dirigentes deciden en las cuestiones intercomunales del Comité.
5. El microcrédito es de libre disponibilidad, no dirigido, de esta manera favorece la creatividad y la diversificación de la producción.
6. El microcrédito con gestión compartida fortalece la organización y la autoridad comunitaria.

Pero; no todo son certezas, también a lo largo de la vida institucional del Programa de Microcrédito de la CCC, han surgido cuestiones no resueltas que se convierten en preguntas abiertas a nuevas investigaciones.

- ¿Quiénes son los beneficiarios del microcrédito: los centros de acumulación del mercado local, la institución, o los campesinos prestatarios?
- ¿Cómo se procesan los factores internos culturales de desconfianza hacia la institucionalidad del mercado del dinero?
- ¿Es necesario vincular el microcrédito al ahorro o a incrementar el capital de trabajo?
- El sistema informal de microcrédito de la ONG ¿dificulta o facilita el crecimiento del microcrédito bancario formal?
- ¿Es posible asegurar el pago del microcrédito sin garantía si no hay un poder que exige y de alguna manera coacciona más allá de la presión comunitaria?

6. Síntesis y aspectos identitarios

El camino recorrido por el Programa de Microcrédito de la CCC se presenta como un proceso donde se supera el concepto del microcrédito como herramienta, para considerarlo como un sistema de desarrollo humano y adquisición de competencias. Su sistema operativo que tiene sintonía con la racionalidad de las familias campesinas y funciona a través de relaciones sociales establecidas, sean familiares, rituales y siempre comunitarias. Aquí, como en todo el orden económico-productivo de la familia indígena, participan activamente los códigos de reciprocidad, la garantía como palabra empeñada y la práctica establecida por la costumbre.

Entender la lógica de la economía campesina y actuar en consecuencia, es una de las claves del éxito del Programa de Microcrédito de la Casa Campesina Cayambe. El Programa nace de la percepción y convencimiento de los campesinos de que sus fincas familiares tienen condiciones para mejorar la producción y lograr crecimiento económico; este convencimiento se sustenta con conocimientos adquiridos y en la voluntad de mejoras y cambios. Esta es la primera fortaleza que fundamenta



la organización del crédito como respuesta a las potencialidades descubiertas y a la voluntad de innovar; funciona afirmando la plena libertad del usuario para decir qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo; un programa que no crea obligaciones de dependencia; un programa que ayuda a fortalecer la autoestima y la capacidad de tomar decisiones, pero también un programa que tiene respuestas positivas de responsabilidad con el cumplimiento de la obligación de pagar de los campesinos.



Bibliografía

- Álvarez, F. (2008). *Epistemología y Poder Local*, UPS, Quito.
- Ayuda en Acción. (1993). Base de datos del ADR Cayambe. Ayuda en Acción. Cayambe, Ecuador: Casa Campesina Cayambe. No publicado.
- Ayuda en Acción. (2003). Contexto del cantón Cayambe. Casa Campesina Cayambe. Cayambe, Ecuador. No publicado.
- Bentham, J., & Foucault, M. (1989). *El panóptico*. Madrid: La Piqueta.
- Cazorla, A., De los Ríos, I. y Salvo, M. (2004). *Trabajando con la gente: Modelos para un Desarrollo Rural y Local*. Madrid, España: Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.
- Cazorla, A., de los Ríos, I., & Salvo, M. (2013). Working With People (WWP) in rural development projects: a proposal from social learning. Cuadernos de Desarrollo Rural, 10(SPE70), pp. 131-157. Obtenido de: <http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v10nspe70/v10nspe70a07.pdf>
- Comunidad Salesiana (1999 B). Casa Campesina Cayambe. *Casa Domingo Savio*. Cayambe, Ecuador: No publicado.
- Dávalos, P. (2002). Movimiento indígena ecuatoriano: Construcción política y epistémica. *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder, Caracas, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso)/Universidad Central de Venezuela, disponible en:* < www.globalcult.org.ve > y en < <http://sala.clacso.org.ar/biblioteca> >. Obtenido de: <http://globalcult.org.ve/pdf/Davalos.pdf>
- Equipo Técnico de la CCC, (2009). Plan Estratégico 2009-2014, Cayambe.
- Ferraro, E. (2004). Los elementos sociales en los programas de microcréditos. Una lectura sociocultural de un programa rural. Microfinanzas en la economía ecuatoriana, 107. http://web.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45e-f61a4f2e5bf24/JACOME__microfinanzas.pdf#page=107
- Ferraro, E. (2004). *Reciprocidad, don y deuda. Formas de relaciones de intercambios en los Andes de Ecuador: la Comunidad de Pesillo*. Quito, Ecuador: Editorial Abya Yala; FLACSO
- Ferraro, E. y Serrano, J. (2012). La Fundación Casa Campesina Cayambe y el modelo de desarrollo. En Vásquez, L.; Regalado, J.; Garzón, B.; Torres, V.; Juncosa, J. *La presencia Salesiana en Ecuador, perspectivas históricas y sociales* (pp. 101-141). Quito, Ecuador: Abya Yala.



- Fontana, A. (2012). *La gobernanza en las políticas de la cooperación internacional para el desarrollo: Análisis y modelo de aplicación al Perú*. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, España
- García, A. y Lens J. (2007). *Microcréditos. La revolución silenciosa*, Debate-Fundación Caja Granada, Granada.
- Herrán, J. (2000). *La Casa Campesina Cayambe*. Cayambe, Ecuador: Casa Campesina Cayambe. No publicado.
- Herrán, J. (2014). *Microcrédito y desarrollo local. La experiencia de la Casa Campesina Cayambe*. Universidad Politécnica Salesiana. Quito, Ecuador: Editorial Abya Yala.
- Herrera, F. y López, L. compiladores (2013). *Ciencia, compromiso y cambio social ORLANDO FALS BORDA, Antología*. Buenos Aires: Editorial el Colectivo, Ediciones Lanzas y Letras.
- Hidalgo, J. (2006). Cosmovisión y participación política de los indígenas en el Ecuador. En A.A. V.V., *Cidade, campo e turismo* (pp. 263-280). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Jordán, F. (2000). *Evaluación ADR Cayambe, Ayuda en Acción*. Quito, Ecuador. No publicado.
- Jordana, J. (2007). *La Gestión de la I+D+i Agroalimentaria: Un modelo basado en el Aprendizaje Social*. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, España.
- Lacalle, M. (2008). *Microcrédito y pobreza*, Turpial, Madrid.
- Olvera J., Mendoza, R., Pérez, N., de los Ríos, I. (2011). *Modelos para el desarrollo rural con enfoque territorial en México*. Puebla, México: Centro de Postgraduados de México.
- Walsh, C. (2003). Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Entrevista a Walter Dignolo. *Polis. Revista Latinoamericana*, (4). Obtenido de: <http://polis.revues.org/7138>
- Yunus, M. (2006) *El Banquero de los pobres*, Paidós, Barcelona.

¿Para qué el balance social?

Una experiencia de aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en cooperativas ecuatorianas

Verónica Lilián*

1. Antecedentes del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral (MBSCI)

El trabajo sistemático sobre Balance Social, se inicia en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), de la República Argentina en el año 1989, con motivo del interés de la Dra. Teresa Novarese de Nieto, docente de una cátedra de la carrera de Técnico en Cooperativas que se dicta en la citada facultad.

Su inquietud y visión partió de la obra publicada por Louis Raymond y la condujo a abordar el tema desde el aspecto teórico, así como desde el práctico. Este último lo materializó en su cátedra de Aspectos Sociológicos de la Cooperación, por medio de los trabajos monográficos de investigación que los alumnos debían realizar, en vinculación directa con una organización cooperativa, en cuyas tareas de campo indagaban, por medio de un cuestionario base propuesto por la cátedra, acerca del grado de cumplimiento de los principios cooperativos.

El desarrollo teórico se concreta a partir del año 1995, en que la Dra. Nieto convoca a otros docentes universitarios de la Facultad de Ciencias Económicas, con la finalidad de elaborar una herramienta a la medida de las cooperativas que permitiera hacer efectiva la recomendación del Congreso Argentino de la Cooperación, celebrado en el año 1989.

En su documento final, el Congreso propiciaba: ... “la formulación concreta por parte de las cooperativas del denominado Balance Social en el cual, entre otros importantes datos y conceptos, se efectúe una detallada evaluación de las realizaciones en el campo de la educación cooperativa, como base del planteamiento de este tipo de actividades y del informe final anual a remitir a las entidades cooperativas de grado superior” (Congreso Argentino de la Cooperación, 1989).

* Contadora Pública y Técnico en Cooperativas. Directora del Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.L.P. Profesor Titular Ordinario de la Cátedra Gestión Cooperativa y Profesor Titular Ordinario de la Cátedra Sociología y Educación Cooperativa de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.L.P. Investigadora categorizada de proyectos acreditados. Investigador de proyectos Internacionales acreditados. Docente Universitario Autorizado, UNLP. E- mail: iecoop@econo.unlp.edu.ar



Sucesivas investigaciones concluyeron con el diseño de un modelo tipo de balance social cooperativo, que se denominó “Balance social cooperativo integral, un modelo argentino basado en la identidad cooperativa”, cuyas autoras han sido Liliana Fernández Lorenzo, Norma Geba, Verónica Montes y Rosa Schaposnik (1998), presentado en la Conferencia Regional de la Alianza Cooperativa Internacional (Américas), realizada en Montevideo en diciembre del mismo año.

La publicación de la obra contó con el financiamiento del Instituto Provincial de Acción Cooperativa de la Provincia de Buenos Aires, Argentina; con el auspicio de la Oficina de Proyectos del Cono Sur de América Latina de la Alianza Cooperativa Internacional y con el aval de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

El Modelo elaborado fue producto de una investigación basada en la aplicación del método científico, a través de las etapas que a continuación se detallan:

- **Etapla 1)** Búsqueda bibliográfica y antecedentes: a) búsqueda bibliográfica y análisis crítico de material bibliográfico nacional y extranjero, b) recopilación de antecedentes y experiencias de aplicación de Balance Social, c) análisis de disposiciones legales de Argentina y del extranjero referidas al tema (en especial las de Francia y Portugal donde, la aplicación de los denominados Balances Sociales es legalmente obligatoria para medianas y grandes empresas).
- **Etapla 2)** Análisis del marco conceptual: determinación del tipo de información social contenida en los estados contables de empresas cooperativas.
- **Etapla 3)** Diseño del modelo: a) relevamiento de las necesidades de los usuarios de la información social y de sus emisores, b) determinación de las variables a incluir (áreas sociales de interés), c) operacionalización de las variables, d) integración de las variables operacionalizadas en modelos.
- **Etapla 4)** Análisis de factibilidad: a) análisis de factibilidad de aplicación a través de encuestas y/o entrevistas con informantes clave, b) estudio de las formas en que deberán estructurarse los sistemas de información para proporcionar la de tipo social, c) interacción con cátedras afines de la facultad, d) aplicación práctica de la versión preliminar del modelo proyectado, e) puesta a punto para la construcción del modelo final.
- **Etapla 5)** Conclusiones: redacción y presentación del informe final.
- **Etapla 6)** Transferencia de resultados: a los distintos colectivos interesados, para su posterior aplicación.

Una amplia difusión, canalizada mediante la distribución gratuita de la obra y el dictado de charlas y conferencias, en ámbitos cooperativos y académicos en distintos países como Uruguay, Argentina, Canadá, Venezuela, España y Ecuador, entre otros, y



la implementación del Modelo de balance social cooperativo integral, en organizaciones cooperativas de Argentina y Ecuador, mediante la capacitación y concientización a numerosos estudiantes en cursos de grado y posgrado; así como la puesta en práctica de manera voluntaria por un número importante de cooperativas de Argentina; sumado a los interesantes aportes y debates suscitados en los diferentes espacios de esas actividades; nutrieron al modelo original y permitieron realizar las adaptaciones que se presentan en este trabajo para el caso particular de las cooperativas ecuatorianas.

2. Responsabilidad Social y Balance Social

El concepto de empresa se ha modificado a través del tiempo. Su evolución está ligada a las transformaciones socioculturales operadas en el mundo, a los cambios en sus objetivos y misiones, y a la responsabilidad social que se les atribuye.

La idea de la responsabilidad social se remonta a los años 20, más precisamente al año 1923, fecha en que el industrial británico Oliver Sheldon publicó una obra en la que manifestaba que “las responsabilidades básicas de la gestión son sociales”. (SHELDON, 1923).

Asimismo, García Echevarría, cuando se refiere al tema, también se remite a los años 20, pues en 1929 consideraba que “ya se reflejaba el hecho de buscar la `aportación a la comunidad o, en una traducción literal del concepto alemán, se trataba de la `economicidad comunitaria tal como lo expresó Schmalenbach”. Pero, a pesar de reconocer esta aportación, sitúa este inicio en los primeros años de la década del `60. (MUGARRA, 1995:88).

Hay quienes también afirman que el concepto de responsabilidad social de las empresas, comenzó a tratarse en la década del `50 en Estados Unidos de América, donde el mundo empresarial se enfrentó a grandes presiones.

Al respecto, el autor Clark Abt sostiene que “el movimiento hacia la responsabilidad social de las corporaciones en Estados Unidos representa una coalición informal y hasta cierto punto fortuita de grupos con un número de preocupaciones correlativas: la preservación ambiental (conservacionistas), igual oportunidad de empleos (minorías y mujeres), protección al consumidor, seguridad de empleo y calidad de trabajo (uniones, sindicatos), preservación de la empresa industrial libre de controles gubernamentales (administración e inversionistas), la simpatía de las instituciones privadas y públicas hacia las necesidades sociales (funcionarios del gobierno y ciudadanos con preocupación social), y la aplicación de métodos eficientes para la toma de decisiones concernientes a los muchos intercambios político-socioeconómicos que requieren los inevitables conflictos entre todos estos intereses legítimos (economistas y científicos sociales)”. (ABT, 1981:13).

A partir de los años 70, el tema de la Responsabilidad Social se extiende hacia Europa Occidental, pero con marcadas diferencias respecto a la idea original



estadounidense. Las empresas europeas viven más intensamente las demandas de los grupos internos, abanderadas por el mundo sindical, y esto a su vez le imprime un sello característico a los balances sociales europeos.

Pero; luego del amplio debate iniciado acerca de la idea de responsabilidad social, durante el período 1965-1970, el interés comienza a decaer, a la vez que se manifiesta una reivindicación de dicha temática a comienzos de los años '70, momento en el cual se inicia dentro de la práctica empresarial un proceso de reavivación de este concepto.

El término de responsabilidad social empresarial, aflora nuevamente a medida que las políticas y las cuestiones sociales comienzan a plasmarse en las memorias de las principales empresas. Los administradores vislumbran la relación entre la rentabilidad financiera y una sociedad estable y saludable, que a su vez repercute favorablemente en el mercado.

Sin embargo, durante los años ochenta la temática se ve desplazada por otras preocupaciones, motivado este cambio por el rebrote del pensamiento capitalista, el cual defiende la maximización del beneficio económico.

Ya entrados en los años 90, se evidencia un cambio favorable de esta tendencia; surgen temas como la ética empresarial, sus credos y valores, rescatándose de esta forma la idea de la responsabilidad social empresarial.

Actualmente, ya no se discute si las empresas son sujetos de responsabilidad social, aunque no existe consenso en cuanto a su real contenido y sus aplicaciones prácticas.

Las diferentes acepciones de responsabilidad social obedecen, tanto a la divergencia de opiniones respecto al papel de la sociedad como a la ambigüedad de las palabras “responsabilidad” y “social”. Respecto a este tema, Schlusberg afirma que “responsabilidad en este contexto implica que el comportamiento empresarial debe responder a las necesidades de la comunidad y al mismo tiempo responsabilizarse de ello de alguna forma significativa; mientras que el término “social” sugiere que la empresa actúa no en la nada sino dentro de un sistema social, integrado por colectividades identificables” (SCHLUSBERG, 1969:67).

Ana María Castillo, propone una clasificación en la que distingue dos niveles de análisis: uno **conceptual**, que define la idea de responsabilidad social empresarial como un concepto abstracto genérico que puede expresarse como “la obligación ética o moral, voluntariamente asumida por la empresa como institución, hacia la sociedad en su conjunto en reconocimiento y satisfacción de sus demandas o en reparación de los daños que puedan haberle causado a ésta, ya en sus personas o en su patrimonio común por la actividad de la empresa”; y otro de “carácter **pragmático**”... que se centra en la especificación y descripción de cuáles son las responsabi-



lidades de la empresa en un contexto socio-económico determinado” (CASTILLO CLAVERO; 1986: 76).

Estos dos niveles deben considerarse en la interpretación de la responsabilidad social, como una responsabilidad integral, es decir, tanto económica como social ya que, según la opinión de la autora, la empresa, en el ejercicio de su función, ha de tomar conciencia de los efectos reales y totales de sus acciones sobre el entorno general, e internalizar unas pautas de comportamiento que representen una actitud positiva, hacia la consideración de los valores y expectativas sostenidos por los integrantes de la sociedad.

El Prof. K. Davis, sostiene que la responsabilidad social es la “obligación de una empresa, más allá de lo que exige la ley y la economía, de perseguir metas a largo plazo que sean buenas para la sociedad”. (ROBBINS; 1994:129)

Centradas en el ámbito cooperativo LORENZO, GEBÁ, MONTES, SCHAPOSNIK; (1998:19), plantean que, “no es suficiente en cuanto a responsabilidad social se refiere, que la empresa no haga lo considerado social y legalmente incorrecto en un lugar y tiempo determinados; debe asumir un rol positivo tratando de mejorar la sociedad en la que se inserta. Pero; para poder concretar esa responsabilidad, la organización debe planificar las acciones sociales a emprender, incorporar los objetivos sociales a la par de los económicos, y asignarles un presupuesto. De este modo, la empresa asume su responsabilidad social, que se refleja en el actuar cotidiano y en el continuo proceso de toma de decisiones en todos sus niveles”.

Esa responsabilidad social “...forma parte consustancial de la misión de la organización, pues ellas son constituidas para satisfacer las necesidades de sus asociados...” (BASTIDAS DELGADO, 2007).

Si para las empresas convencionales capitalistas, la implementación de la responsabilidad social es un desafío al que se han visto enfrentadas por las crecientes expectativas – demandas - ciudadanas y mayores exigencias de los gobiernos locales, para las empresas pertenecientes a la economía social, la responsabilidad social es parte de su estructura de gestión empresarial, de sus valores y de su dinámica de funcionamiento (BELHOUARI et. al. 2005, MONZÓN & ANTUÑANO, 2012).

De modo tal que, actuar asumiendo esa responsabilidad es esencial, en tanto que, el hecho de ser cooperativa no garantiza una gestión socialmente responsable. Por lo tanto, si las empresas de capital empiezan a reconocer responsabilidades, más allá de las clásicamente aceptadas para con sus accionistas y a buscar consecuentes mejoras en sus mecanismos de rendición de cuentas, esta tarea es aún más urgente en aquellas organizaciones que recogen explícitamente en sus principios, compromisos socio-económicos; como es el caso de las cooperativas, definida según la Alian-



za Cooperativa Internacional (ACI) en su Declaración de la Identidad Cooperativa, adoptada en el Congreso y Asamblea General en 1995, como:... “una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada”.

Dos componentes esenciales resaltan en dicha definición: el componente social, constituido por la asociación de personas y el componente económico que es la empresa común. La doble dimensión señalada implica un alto desafío y torna más compleja a la organización, a la hora de gestionarla respetando los valores y principios cooperativos que junto a la definición expresada, constituyen su particularidad, su diferencia respecto a otras organizaciones.

De manera que la cooperativa, debe ser socialmente responsable por coherencia con su propia definición constitutiva. Sin renunciar a la viabilidad económica, tampoco debe renunciar a su papel activo en el desarrollo social.

Estas entidades se organizan y funcionan de acuerdo a un sistema de valores y principios comunes. Estos Valores y Principios Cooperativos están consensuados y explícitamente formulados por la ACI. Entre los Valores se mencionan los de Responsabilidad Social y Preocupación por los demás. Los Principios definen su esencia y orientan la actuación de la cooperativa, comprometiéndose a ponerlos en práctica: Asociación voluntaria y abierta; Control democrático por los asociados; Participación económica de los asociados; Autonomía e independencia; Educación, capacitación e información; Cooperación entre cooperativas; Preocupación por la comunidad.

Estos principios configuran un todo coherente en el que cada principio se entrelaza con el resto y se apoyan mutuamente. Éstos se convierten en criterios de evaluación de la autenticidad de las empresas cooperativas, donde la responsabilidad social tiene injerencia en todos ellos, más allá del séptimo principio.

Las cooperativas se han situado a menudo en la vanguardia de las innovaciones sociales. Aspectos como la democracia económica y la participación del trabajador; la apuesta por la educación y la intercooperación, la mejora de las condiciones de vida de sus empleados y socios, la preocupación por los clientes y consumidores, etc. han sido en general tomados en consideración por las cooperativas antes que por otras formas empresariales.

Esta ventaja temporal, en la asunción de compromisos no se ha visto completada, por lo general, con una gestión sistemática de su responsabilidad social. En este ámbito no es suficiente con aplicar los modelos ya diseñados fundamentalmente para las grandes empresas de capital, sino que deben ser diseñados y elaborados conforme a las especificidades de las cooperativas.



En ese entendimiento, se realiza el aporte de los docentes e investigadores de la Universidad Nacional de La Plata, que culmina con la construcción de un modelo a la medida de las cooperativas, respetando su filosofía e identidad.

En esa concepción se define Balance Social Cooperativo: “al informe que emite una organización, cuya finalidad es brindar información metódica y sistemática referida a la responsabilidad social asumida y ejercida por ella. Constituye una herramienta para informar, planificar, evaluar y controlar el ejercicio de dicha responsabilidad. Su conocimiento es de utilidad para directivos, trabajadores, sindicatos, estado, universidades y público en general. En él se encuentran temas concretos que permiten reflexionar y elaborar propuestas para ayudar a concebir y perfeccionar cualquier organización” (LORENZO, GEBÁ, MONTES, SCHAPOSNIK; 1998: 21).

¿Para qué el Balance Social?

El fundamento sobre la necesidad de un balance social, radica en el reconocimiento de que, la actividad empresarial exige una responsabilidad social.

Para rendir cuenta del ejercicio de esa responsabilidad social, el balance social se constituye en la herramienta de información adecuada que da a conocer la gestión social emprendida, en la medida que se diseñe y construya con base a las particularidades de la cooperativa.

La ACI sostiene: “Las cooperativas deben demostrar con su quehacer diario las razones de su existencia como forma especial de asociación de personas con un objetivo común. Y eso obliga a gestionar adecuadamente todas sus dimensiones, no únicamente las económicas” (SOTO, 2007).

La implementación del balance social contribuye a ese desafío a partir de dos vertientes: la recuperación o profundización de la identidad cooperativa y el avance hacia la excelencia en la gestión social y económica.

El Modelo de Balance Social Cooperativo Integral, viabiliza esos logros al basarse justamente en los siete principios cooperativos y, establecerlos como estándares para determinar qué tan alineados con ellos se encuentra la gestión de la cooperativa.

Gestionar con identidad implica mantener a la organización dentro de los límites de su propia esencia, situación que requiere de un permanente y sostenido compromiso ético y social.

Las cooperativas genuinas, encuentran mediante este instrumento la oportunidad de reflejar los aportes sociales que efectúan a favor de sus asociados, empleados, otras cooperativas, las federaciones y la comunidad en que están insertas. En cuanto al Estado, la generalización de un modelo único proveniente del propio



sector, proporcionará una fuente de comparación a la vez que valiosa información para el desarrollo, planificación, fomento y control de las cooperativas.

Las entidades vacías o escasas de identidad deberán emprender el camino para reencauzar el rumbo, mediante acciones concretas que vislumbren el cumplimiento de ese desafío, o bien quedarán expuestas y deberán dejar de formar parte del sector cooperativo.

La presentación periódica y sistemática del balance social a través de un modelo de contenidos mínimos, común a todas las cooperativas, resulta de gran utilidad porque permite:

- ofrecer información socioeconómica homogénea y sistematizada, que respete la filosofía de la entidad;
- poner de manifiesto la situación social en un momento determinado y la evolución operada a través del tiempo;
- promover el ejercicio de la responsabilidad social;
- que las entidades autoevalúen su gestión social, detecten debilidades y fortalezas e intenten superarlas mediante la corrección de los errores;
- evitar la manipulación de la información;
- promover la interacción entre sus miembros y entre distintas entidades;
- visibilizar, tanto interna como externamente, los resultados de las acciones sociales no perceptibles a través del balance contable;
- facilitar la comparación entre distintas entidades;
- contar con una herramienta de gestión para la mejora continua, que redunde en la calidad de la organización y del servicio por ella prestado;
- custodiar o recuperar la esencia del movimiento y la identidad cooperativa;
- acumular la información del sector y determinar a la incidencia del mismo en la economía global,
- la búsqueda del difícil equilibrio entre una gestión económicamente viable y socialmente responsable, conforme a los principios rectores del cooperativismo.

El Modelo de Balance Social Cooperativo Integral (MBSCI) adaptado a la realidad ecuatoriana

El 10 de mayo de 2011 se publicó en el Registro Oficial de Ecuador, con número 444, la Ley de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario.



En su Disposición General Segunda quedó establecido que: “las organizaciones sujetas a esta Ley incorporarán en sus informes de gestión, el balance social que acreditará el nivel de cumplimiento de los principios y sus objetivos sociales, en cuanto a la preservación de su identidad, su incidencia en el desarrollo social y comunitario, impacto ambiental, educativo y cultural”, en cuya razón las cooperativas quedan obligadas a su presentación.

En virtud de dicha obligatoriedad, la Unión de Cooperativas de Pichincha (UNCOPI), con sede en Quito, se contactó con el Instituto de Estudios Cooperativos de la Universidad Nacional de La Plata, al tomar conocimiento de su importante trayectoria en investigación en la temática de Balance Social así como del Modelo de Balance Social, Cooperativo Integral, elaborado por docentes e investigadores de dicha facultad, difundido a nivel internacional.

En el mes de octubre de 2011, se concretó el primer intercambio mediante la realización de un curso-taller de tres días en la ciudad de Quito a efectos de sensibilizar a dirigentes de diferentes organizaciones cooperativas sobre la importancia de la implementación del Balance Social en sus organizaciones.

Con posterioridad se replicaron talleres en la Isla Santa Cruz, Cantón Puerto Ayora, Provincia de Galápagos y en Loja, Provincia de Loja, con la misma finalidad.

El interés que el tema, derivó en la materialización de un Convenio con la UNLP a efectos de ejecutar un Curso de Posgrado de manera virtual, que contempló una duración de 7 meses (150 horas reloj), de trabajo en la plataforma WebUNLP y actividades complementarias presenciales organizadas en Quito y en la ciudad de La Plata, Argentina; de manera de compartir con los participantes las experiencias prácticas de nuestro país.

En julio de 2015, se dio comienzo al segundo curso virtual de posgrado sobre Balance Social que concluyó en el presente año y significó la continuidad del compromiso asumido por la UNCOPI en la capacitación y formación de cooperativistas. El objetivo general de los citados cursos fue que los participantes adquieran la capacidad de interpretar e implementar el Balance Social en su cooperativa.

Los participantes son profesionales de distintas disciplinas, con experiencia y trabajo en organizaciones cooperativas. Asimismo estuvo destinado a los consejeros, funcionarios, gerentes y socios de estas entidades.

Las actividades requirieron de esfuerzos individuales y colectivos para realizar los trabajos académicos teóricos y prácticos, y demandaron una activa participación y compromiso en el uso de las nuevas tecnologías, gracias a las cuales fue posible la transferencia de conocimientos universitarios de manera virtual.



La propuesta académica se vio enriquecida por el aporte y las reflexiones de cada uno de los integrantes, su alta dedicación y la valoración del instrumento para ser incorporado a la gestión cooperativa.

Se consensuó un Modelo de Balance Social Cooperativo Integral cuyas características permiten sistematizar la información aumentando su credibilidad y su aplicabilidad. Un instrumento que recoge el perfil cooperativo al complementar la información económica con la social.

El modelo tiene la doble finalidad de reflejar la identidad cooperativa (a través del cumplimiento de los Principios Cooperativos), y el ejercicio de la responsabilidad social asumida por la cooperativa. Hace posible la comparación entre distintas cooperativas, dado que los Principios son comunes, y permite que cada una realice su autoevaluación, en tanto fija y mide el cumplimiento de sus programas sociales.

Se basa en el enfoque de la contabilidad por objetivos: propone que las cooperativas realicen al cierre de cada ejercicio su planificación socioeconómica y elaboren un presupuesto social para el período siguiente, de modo que se pueda conocer de antemano, las posibilidades con que cuentan y los compromisos que adquieren en el plano social. A esto se denomina “responsabilidad social asumida”.

En su planificación social, la cooperativa debe asignar importancia relativa a sus objetivos y metas, para evitar con posterioridad la manipulación, una vez obtenidos los resultados. Las metas deben ser concretas, cuantificadas, realistas, evaluables y alcanzables en el período propuesto. Los programas sociales indican en forma literaria qué se va a realizar, y los presupuestos sociales establecen una asignación monetaria para la ejecución de cada uno de ellos. Con este enfoque es posible que la propia cooperativa evalúe su desempeño, comparando las metas propuestas o planificadas con la gestión social desarrollada y los resultados obtenidos.

Se funda en la medición a través de indicadores socioeconómicos cuantitativos y cualitativos, expresados en diferentes unidades de medida, para dar cuenta del cumplimiento de los Principios Cooperativos.

A. Características del Modelo

- **Alcance:** Es aplicable a todo tipo de cooperativas, con independencia de la etapa de desarrollo en la que se encuentren.
- **Periodicidad:** Se sugiere su presentación al finalizar cada ejercicio económico junto a los estados contables legalmente exigidos.
- **Destinatarios:** Ofrece información tanto a los agentes sociales internos (directivos, asociados, trabajadores, etc.) como a los externos (clientes, proveedores, federaciones, estado, comunidad, etc.). Debe reconocerse que interesa



primariamente al área interna. A través de su difusión se conocerá el grado de cumplimiento de los Principios Cooperativos y de las metas sociales definidas en la planificación socioeconómica anual.

Se dispone entonces, de un elemento de gestión importante que permite evaluar e implementar medidas correctivas, en caso de corresponder. Interesa también a los agentes sociales externos, pues les ofrece una idea más acabada de la organización; a los organismos de segundo y tercer grado, para reforzar su función intercooperativa y al estado para desarrollar sus planes y estrategias sociales.

- **Contenido:** El modelo combina información social y económica, de manera de contemplar la naturaleza de la cooperativa en su doble dimensión (asociación-empresa).

Es recomendable que la cooperativa organice un sistema de información social integrado con el contable.

La simplicidad y claridad conceptual en la implementación del modelo de Balance Social Cooperativo es esencial. Con tal propósito, los indicadores de esta propuesta se exponen a través de magnitudes o cantidades y su relación porcentual con los totales respectivos. Esta información debe presentarse en forma comparativa, como mínimo con la del ejercicio inmediato anterior.

Los indicadores sugeridos, constituyen la información socioeconómica básica que toda cooperativa debería elaborar y mostrar, a los fines de posibilitar su comparación. Se seleccionaran los indicadores más relevantes, ya que una información excesiva puede oscurecer lo que se pretende medir y obstaculizar su efectiva ejecución. No obstante, es un modelo flexible ya que es posible complementarlo con indicadores adicionales, siempre que se respete su integridad.

A este modelo se lo denomina “Balance Social Cooperativo Integral” porque combina información social y económica tanto para el área interna como externa de la cooperativa considerada como un todo. Consta de dos informes básicos: el Balance Social Cooperativo y el Informe Social Interno, acompañados de Información complementaria y Fundamentos y pautas para su elaboración.

En ambos informes básicos, los datos se agrupan de acuerdo a los Principios Cooperativos vigentes. Se considera cada principio por separado, atendiendo a una necesidad metodológica pero; debe hacerse la salvedad que no son independientes unos de otros, debiendo las cooperativas ser evaluadas por su adhesión a ellos como totalidad.

El Balance Social Cooperativo presenta información socioeconómica, en forma sintética, a través de indicadores objetivos o cuantitativos que se agrupan de la siguiente forma:



- *Estructura Socio Laboral*: Clasifica a los integrantes de la cooperativa según variables socio-demográficas tales como edad, sexo, nacionalidad, estado civil y nivel de instrucción, entre otros. Ofrece un marco de referencia para la comprensión del resto de los indicadores.
- *Cuadro con indicadores cuantitativos de cumplimiento de los principios cooperativos*: Para cada principio cooperativo se definen aspectos relevantes a medir (dimensiones) a través de indicadores. Comprende doce dimensiones y veinticinco indicadores para los siete principios cooperativos, basados preferentemente en la información primaria de cada cooperativa (registros contables, libros de actas de asambleas, registros de asistencia a reuniones institucionales, etc.) a fin de asegurar su confiabilidad y objetividad. Es recomendable que este Informe sea aprobado por la asamblea anual ordinaria y se exponga junto a los Estados Contables Básicos. Sus destinatarios son tanto internos como externos a la cooperativa.

A continuación se presenta, a modo de ejemplo, la determinación de cantidades y porcentajes de una dimensión (Participación y gestión democrática), y los indicadores cuantitativos de la asistencia a asambleas, referidos al cumplimiento de uno de los principios cooperativos (Control democrático por los asociados), que se reflejan en los cuadros y se reitera que, se trata de información objetiva porque surge de la documentación del sistema de información de la cooperativa.

Principio II. Control democrático por los asociados

1. Participación y gestión democrática

Se considera que una de las formas más efectivas para que el asociado pueda ejercer el control democrático, se concreta con la participación activa en las asambleas, en las que se fijan políticas y se toman decisiones.

Es importante aclarar que cuando en los indicadores sugeridos para esta dimensión se menciona a los asociados, deben computarse solo aquellos que se encuentran habilitados para ejercer sus derechos.

2. Asistencia a asambleas

° Asistentes a asamblea ordinaria

Indicador

Cantidad: Total de asociados asistentes a la asamblea ordinaria

Porcentaje: $\frac{\text{Cantidad}}{\text{Cantidad total de asociados (*)}} \times 100$

(*) A la fecha de la asamblea ordinaria



° Promedio de asistentes a asambleas extraordinarias

Indicador

Cantidad: Promedio de asociados asistentes a las asambleas extraordinarias realizadas en el ejercicio

$$\text{Porcentaje: } \frac{\text{Cantidad}}{\text{Cantidad promedio del total de asociados (*)}} \times 100$$

(*) A la fecha de las respectivas asambleas extraordinarias

Fuente: Registro de asistencia y actas de asambleas, registro de asociados.

El Informe Social Interno recurre a indicadores cualitativos para conocer la opinión de los asociados y trabajadores sobre el cumplimiento de los principios cooperativos. Estos indicadores se basan en información obtenida a través de encuestas de opinión, anónimas, para asociados y trabajadores. Consisten en una serie de preguntas, cada una con cinco alternativas de respuestas posibles. Los encuestados tienen además la posibilidad de presentar sugerencias o propuestas.

Este informe está originariamente destinado a los agentes sociales internos, ya que se pretende levantar información en base a su grado de satisfacción. Por ser de tipo confidencial, es decisión de la cooperativa hacerla pública.

El Informe Social Interno comprende nueve dimensiones y diecinueve indicadores cualitativos para los siete principios cooperativos.

La comparación entre el Balance Social y el Informe Social Interno, es de suma importancia y merece un análisis debido a que aporta resultados adicionales. Se debe tener en cuenta que el primero surge de recabar información objetiva, en tanto el segundo recoge la percepción de asociados y trabajadores acerca de los principios cooperativos.

Corresponde destacar que los indicadores de ambos informes pueden ser modificados o ampliados, acorde a las necesidades de cada organización, cuestión que torna al modelo en flexible y aplicable a todo tipo de cooperativas.

El modelo contempla la inclusión de Información complementaria, entendida por aquella que debe exponerse, que no está incluida en los informes sociales básicos, y que es necesaria para su mejor interpretación.

Puede referirse a: características especiales de la cooperativa, del entorno o de los hechos informados; situaciones extraordinarias y/o sujetas a acontecimientos futuros y cualquier otra circunstancia que pudiera afectar significativamente la evaluación y toma de decisiones.



3. Exposición

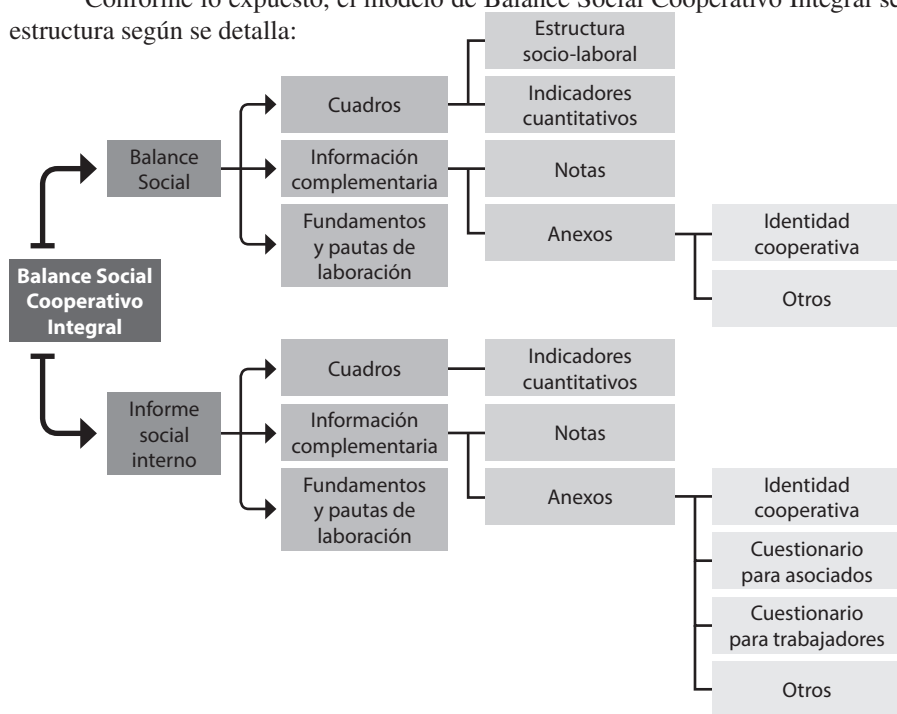
El balance social cooperativo integral debe ser tratado y aprobado por la asamblea anual ordinaria.

Se propone que el balance social se exponga junto a los estados contables básicos, por estar destinado tanto al área interna como externa.

El informe social interno, como se ha mencionado anteriormente, está dirigido al área interna de la cooperativa y no se da a publicidad, salvo que la asamblea así lo disponga.

B. Estructura del modelo

Conforme lo expuesto, el modelo de Balance Social Cooperativo Integral se estructura según se detalla:



Fuente: Modelo de Balance Social Cooperativo Integral

Los cuadros siguientes muestran para cada uno de los informes: el Balance Social Cooperativo y el Informe Social Interno, las dimensiones y los indicadores para cada principio cooperativo.

**Cuadro N° 1: Dimensiones e indicadores del Balance Social Cooperativo**

Principios Cooperativos	Dimensiones	Indicadores
1. Asociación voluntaria y abierta.	1. Apertura cooperativa.	1. Ingreso y egreso de asociados. 2. Causas de egreso de asociados. 3. Asociados ingresantes por servicios que brinda la cooperativa. 4. Egresos de asociados por servicios.
2. Control democrático por los asociados.	2. Participación y gestión democrática. 3. Información.	5. Asistencia a asambleas. 6. Hombres y mujeres en cargos institucionales. 7. Hombres y mujeres en cargos jerárquicos. 8. Inversión en información.
3. Participación económica de los asociados.	4. Remuneración a los asociados por sus aportes financieros. 5. Política social interna de la cooperativa.	9. Remuneración a certificados de aportación y préstamos. 10. Servicios sociales para asociados y trabajadores 11. Política retributiva interna 12. Seguridad e higiene del trabajo.
4. Autonomía e independencia.	6. Acuerdos con otras organizaciones.	13. Participación en otras organizaciones. 14. Participación de otras organizaciones en la cooperativa. 15. Convenios interinstitucionales celebrados.
5. Educación, capacitación e información.	7. Política educativa de la cooperativa. 8. Participación en actividades educativas.	16. Inversión en educación, capacitación e información. 17. Asistencia media de los trabajadores a todo tipo de actividades educativas. 18. Asistencia general a las actividades organizadas por la cooperativa.
6. Cooperación entre cooperativas.	9. Intercooperación. 10. Integración cooperativa.	19. Operaciones comerciales y financieras entre cooperativas. 20. Representación institucional en cooperativas de grado superior. 21. Participación en asambleas de cooperativas de grado superior.
7. Preocupación por la comunidad.	11. Política social externa de la cooperativa. 12. Generación de empleo genuino en la comunidad	22. Contribuciones para el desarrollo comunitario. 23. Participación Comunitaria. 24. Empleos generados en el ejercicio. 25. Apertura de la cooperativa a las universidades.



Cuadro N° 2: Dimensiones e indicadores del Informe Social Interno

Principios Cooperativos	Dimensiones	Indicadores
1. Asociación voluntaria y abierta.	1. Responsabilidad asociativa.	1. Conocimiento cooperativo del ingresante. 2. Conocimiento cooperativo del asociado.
2. Control democrático por los asociados.	2. Participación y gestión democrática. 3. Información a los asociados.	3. Importancia asignada a la emisión del voto. 4. Para participar en asambleas. 5. Sobre la gestión del consejo de administración 6. Canales de recepción de la información.
3. Participación económica de los asociados.	4. Remuneración a los aportes financieros de los asociados. 5. Política social interna de la cooperativa.	7. Interés otorgado a cuotas de capital. 8. Interés otorgado a préstamos de asociados. 9. Servicio que brinda a sus asociados. 10. Servicios sociales para asociados. 11. Servicios sociales para trabajadores. 12. Política retributiva interna para trabajadores. 13. Condiciones de trabajo.
4. Autonomía e independencia.	6. Acuerdos con otras organizaciones.	14. Condicionamiento a su autonomía e independencia.
5. Educación, capacitación e información.	7. Política educativa de la cooperativa.	15. Actividad educativa para los asociados. 16. Actividad educativa para los trabajadores. 17. Conocimiento cooperativo del trabajador no asociado.
6. Cooperación entre cooperativas.	8. Integración federativa.	18. Servicios ofrecidos por la cooperativa de grado superior.
7. Preocupación por la comunidad.	9. Política social externa de la cooperativa.	19. Contribución para el desarrollo comunitario.

3. Resultados de la aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral en las cooperativas ecuatorianas

La transferencia de conocimientos sobre el balance social y su puesta en práctica, en las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador, muestran los resultados que se reseñan a continuación, en virtud de los análisis y reflexiones vertidos por los propios involucrados:

- Desconocimiento de la temática del balance social en los diferentes niveles de la cooperativa
- Falta de convencimiento de su utilidad e importancia – Resistencia al cambio
- Falta de sistematización y desagregación de la información social



- Falta de un área específica responsable de la gestión social
- Desconocimiento de parte de los asociados, dirigentes y trabajadores; de los derechos y deberes respecto a la cooperativa
- Falta de Capacitación de los asociados-Falta de pertenencia –Involucramiento
- Falta de actualización de la información

4. Sugerencias para avanzar en el cumplimiento de la Identidad Cooperativa mediante la aplicación del Modelo de Balance Social Cooperativo Integral

Con motivo de la experiencia recogida, se sugiere una metodología de abordaje que contempla el proceso necesario para concientizar y aplicar el balance social en las cooperativas ecuatorianas:

- 1 Designación de Responsables: una de las primeras actividades que demanda la puesta en marcha del balance social en una cooperativa, es la conformación de una comisión especial que lleve a cabo la tarea.
 - 1.1. Integración del equipo: es recomendable un equipo interdisciplinario, independiente del consejo de administración.
 - 1.2. Cantidad integrantes: ideal 3 o 4, debido a que un mayor número tiende a entorpecer y dilatar un adecuado funcionamiento.
- 2 Definición de un Plan de Trabajo: esta etapa está vinculada al armado de un cronograma o plan de actividades que los integrantes de la comisión se proponen realizar en los meses próximos y que incluye la preparación del sistema de información acorde a los requerimientos del balance social. Una restricción importante, a tener en cuenta en esta planificación consiste en la fecha de presentación del documento.
- 3 Capacitación de Involucrados: se convierte en un desafío trascendente debido a que normalmente los miembros responsables de la confección del balance social carecen de conocimientos específicos y de experiencia acerca de la temática.
 - 3.1. En una primera etapa, es de suma importancia la capacitación teórica, así como en aspectos técnicos y metodológicos, de los integrantes del equipo.
 - 3.2. En una etapa posterior, se sugiere ampliar la capacitación a todos los integrantes de la cooperativa (dirigentes, asociados, empleados).
- 4 Recolección de Información Secundaria: de manera paralela o conjunta al proceso de capacitación y estudio del tema, es esencial que la comisión reúna



una base bibliográfica (bibliografía sobre el tema, balances de otras cooperativas, consulta a instituciones académicas, Institutos y organismos de contralor y promoción cooperativa, entre otros).

- 5 Recolectión de Información Interna y Armado de los Cuadros del Balance: es la etapa de reunir la información necesaria para la construcción de los indicadores y su presentación en los cuadros que componen la estructura del modelo sugerido, es decir, el Modelo de Balance Social Cooperativo Integral.

Se recomienda el contacto directo con los responsables de los distintos sectores, la sistematización y cuantificación de la información.

- 6 Circularización de la Información del Balance entre Responsables de Áreas y Personal de toda la Cooperativa: de modo de darlo a conocer e interiorizarlos sobre esta herramienta.

- 7 Presentación ante Consejo de Administración y la Asamblea: por tratarse del ámbito político-estratégico de la cooperativa se requiere su presentación para su posterior aprobación.

- 8 Evaluación y Retroalimentación Constante:

8.1. Análisis de los indicadores,

8.2. Comparación con Informes de otras cooperativas,

8.3. Utilización de la información para planificar y presupuestar el próximo ejercicio.

Todos estos aspectos implican una concepción de mejora continua en el trabajo para la confección del instrumento.

- 9 Presentación ante la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, a fin de cumplir con lo establecido en la Disposición General Segunda, de la Ley de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario.

- 10 Difusión del Balance Social a los distintos interlocutores sociales, en el ámbito interno (asociados, trabajadores), y externo (comunidad, estado, clientes, proveedores, entre otros).

5. Conclusiones

El punto de partida y fundamento de la necesidad de un balance social radica en el reconocimiento de que la actividad empresarial exige una responsabilidad social.

Si las empresas de capital empiezan a reconocer responsabilidades, más allá de las clásicamente aceptadas para con sus accionistas y, a buscar consecuentes me-



jas en sus mecanismos de rendición de cuentas; esta tarea es aún más urgente, en aquellas organizaciones que recogen explícitamente en sus principios compromisos socio-económicos. De manera tal que, las cooperativas deben asumir el compromiso de medir el ejercicio de su responsabilidad social por cuanto el hecho de ser cooperativa, no garantiza una gestión socialmente responsable.

La Ley ecuatoriana de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario, estableció en su Disposición General Segunda que: “las organizaciones sujetas a esta Ley incorporarán en sus informes de gestión, el balance social que acreditará el nivel de cumplimiento de los principios y sus objetivos sociales, en cuanto a la preservación de su identidad, su incidencia en el desarrollo social y comunitario, impacto ambiental, educativo y cultural”, en cuya razón las cooperativas quedan obligadas a su presentación.

Con la finalidad de contribuir a la disposición legal, se propone un Modelo de Balance Social Cooperativo que se denomina integral en tanto brinda información social y económica, tanto para el área interna como externa de la cooperativa, utilizando indicadores cuanti y cualitativos en distintas unidades de medida, a fin de reflejar la identidad cooperativa (a través del cumplimiento de los principios cooperativos), y el ejercicio de la responsabilidad social asumida por la cooperativa (mediante el enfoque de la contabilidad por objetivos).

Esta propuesta cuenta con el antecedente de la versión original denominada “Balance social cooperativo integral, un modelo argentino basado en la identidad cooperativa” (Fernández Lorenzo Liliana, Geba Norma, Montes Verónica y Schaposnik Rosa, 1998), y la experiencia de varios años de trabajo en la temática, la difusión y concientización sobre este instrumento, en diversos países así como centralmente la adaptación realizada para la realidad ecuatoriana que es el resultado del trabajo académico conjunto desarrollado por la UNCOPI y el Instituto de Estudios Cooperativos de la Universidad Nacional de La Plata, desde el año 2011 a la actualidad, descrito brevemente en este documento.

Se destaca que la presentación periódica y sistemática del balance social, a través de un modelo de contenidos mínimos, común a todas las cooperativas, resulta de gran utilidad y se detallan las mismas, a la vez que se deja en claro la flexibilidad del modelo para incorporar otros indicadores en función de a las necesidades de cada organización.

Asimismo, se advierte que su aplicación requiere de un sistema de información acorde a los requerimientos, en cuya razón la experiencia indica que muchas cooperativas aplicarán el modelo gradualmente.

En base a la transferencia de conocimientos sobre el balance social y su puesta en práctica en las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador se reseñan los



resultados de los análisis y reflexiones vertidos por los propios involucrados.

Con la finalidad de sortear las dificultades detectadas para la implementación del balance social y avanzar en el cumplimiento de la identidad cooperativa, se sugiere una metodología de abordaje que contempla el proceso necesario para concientizar sobre las bondades del instrumento y evitar el riesgo que implica su implementación para acatar la imposición legal.

En ese sentido conviene mencionar la importancia de la capacitación y formación de todos los involucrados a fin de minimizar los peligros que implican su desconocimiento, la falta de valoración de las acciones sociales emprendidas por las cooperativas y la resistencia al cambio, solo por citar algunos de ellos.

El modelo propuesto cobra sentido, en la medida en que se profundice y se sociabilice entre los distintos interlocutores sociales, que sin duda generará un impacto directo en la calidad del instrumento. Por ese motivo, una vez producidos los informes debe evaluarse la gestión social realizada en el periodo y compararla con el ejercicio anterior y las metas fijadas, para proyectar correcciones y/o acciones de mejora.

Finalmente, la Ley de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario vigente en Ecuador, constituye un gran avance y a la vez un compromiso para la puesta en práctica del balance social. Demanda un cúmulo de desafíos, para las organizaciones sujetas a dicha ley y para todos los colectivos involucrados en la ley.



Bibliografía

- ABT, Clark (1981). Auditoría Social para la Gerencia. Editorial Diana. México.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL (1995). Declaración sobre la Identidad y Principios Cooperativos. Manchester.
- BASTIDAS DELGADO, O. (2007), La especificidad cooperativa. Mimeo-grafiado. Caracas, Venezuela.
- BELHOUARI, A., BUENDÍA, I., LAPOINTE, M., TREMBLAY, B. (2005): La responsabilidad social de las empresas: ¿un nuevo valor para las cooperativas?, CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n° 53.
- BLOMQUIST, Kai (1997). Desarrollo del balance social en las cooperativas. En Revista de la Cooperación internacional Volumen 30 N° 1. Suiza.
- CAMPOS MENÉNDEZ, H. (1978). El Balance Social. Cuadernos de Empresa, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) N° 2, Separata Revista de Empresa N° 44. Buenos Aires, Argentina.
- CASTILLO CLAVERO, A. M. (1986). Aproximación Metodológica al contenido de la responsabilidad social. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales.
- CHAPMAN, W. L. (1988). El desarrollo de la contabilidad social en América Latina. V Conferencia de Facultades y Escuelas de Contaduría de América Latina, Trelew, Buenos Aires.
- CHEVALIER, A. (1977), El balance social de la empresa, Forum Universidad de Empresa, Madrid.
- CONGRESO ARGENTINO DE LA COOPERACIÓN (1989). Documento Final, Buenos Aires.
- CRACOGNA, Dante (1980). El Balance Social en la Empresa. Revista de Administración de Empresas N° 124. Buenos Aires. Págs. 318 y ss.
- CRACOGNA, D. (1981). La Eficiencia Social de las Cooperativas y su Evaluación, Buenos Aires, Argentina.
- CRACOGNA, D. (2003). Los desafíos del Buen Gobierno Cooperativo en un contexto globalizado. 1º Encuentro Nacional de Formadores de Cooperativismo titulado “Valores, Principios, Capital Social y Capital Económico: Una Sinergia Fundamental en la Constitución de Cooperativas”, Caracas, Venezuela. Cepac-UCV, Universidad Central de Venezuela.



- DI MEGLIO, R. (1990). El Balance social y las Cooperativas. Informaciones cooperativas N° 4.
- DIERRES MEINHOLD. (1978). Balance Social de la empresa: análisis de su evolución. Madrid, España I.S.E.C. Market N° 25.
- FERNÁNDEZ LORENZO, L., GEBA, N., MONTES, V. y SCHAPOSNIK, R. (1998). Balance Social Cooperativo Integral. Un modelo argentino basado en la Identidad Cooperativa. Buenos Aires, Argentina. Cuaderno N° 5. Serie investigación. Editorial IPAC.
- FERNÁNDEZ LORENZO, L., GEBA, N., MONTES, V. y SCHAPOSNIK, R. (1998). Tipología del Denominado Balance Social. Revista del Instituto de la Cooperación N° 111, Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica. Buenos Aires, Argentina.
- FERNÁNDEZ LORENZO, L. y GEBA, N. (1999). Contabilidad Social en las Empresas Solidarias. El Cooperativismo en La Plata N° 4. Buenos Aires, Argentina.
- FERNÁNDEZ LORENZO, L., GEBA, N., MONTES, V.; SCHAPOSNIK, R. y NOVARESE DE NIETO, T. (2000). Balance social cooperativo integral, en: Publicación del centro de estudios de sociología del trabajo. Primer Encuentro de Investigadores Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires.
- FERNÁNDEZ LORENZO, L., GEBA, N., MONTES, V. (2004). Sistematización Contable del Balance Social Cooperativo/ Evaluación del cumplimiento de objetivos sociales a través del Balance Social Cooperativo. Ponencia presentada para el Congreso Argentino de la Cooperación 2004. Buenos Aires, Argentina.
- FERNÁNDEZ LORENZO, L., GEBA, N., MONTES, V. (2005). Evaluación del cumplimiento de objetivos sociales a través del Balance Social Cooperativo. En Revista ECOS de Grado y Posgrados. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina.
- GALLEGOS, Mery (1999). EL balance Social como herramienta de Auditoria Organizacional. Universidad EAFIT. Colombia..
- GARCIA ECHEVARRÍA, S. (1982). Responsabilidad Social y Balance Social de la Empresa. Madrid, España.
- GARCÍA ECHEVARRÍA, Santiago (1978). Balance Social de la empresa: Posibilidades y Límites Operativos en su Planteamiento Actual, en: Revista Alta Dirección N° 65, Barcelona, P.167 y ss.



- GARCIA ECHEVARRIA, Santiago (1979). El balance social en los países del Mercado Común. Conferencia pronunciada en el seminario El balance social de la empresa, organizado por Acción Social Empresarial. Madrid, España.
- GLEIZER, Aarón (2004). Acerca del Balance Social. Revista del Instituto de la Cooperación, N° 152. Editorial Idelcoop. Argentina.
- HUMBLE, John (1976). Auditoria de la responsabilidad social. Cuaderno IDEA, N° 3. Buenos Aires, Argentina.
- MARTÍNEZ, G. y BIALAKOWSKY, A. (1984). El Balance Social en las Cooperativas. Argentina. Ediciones del Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo de Buenos Aires.
- MONTES, Verónica (2004). El Balance Social, una Importante Herramienta de Gestión. Ponencia presentada en el VIII Seminario Internacional en la Universidad de Sherbrooke, Canadá.
- MONTES, V. y RESSEL, A. (2005). Balance Social en las Cooperativas. Viedma. Río Negro, Argentina. 36° Congreso Provincial de Cooperativas de Río Negro y 17° Congreso de la Federación de Río Negro.
- MONTES, Verónica (2005). Una Propuesta Argentina de Balance Social Para las Cooperativas. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Cooperativismo de Ahorro y Crédito y Desarrollo Sustentable. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- MONTES, V. y RESSEL, A. (2006). Responsabilidad Social y Balance Social en las Organizaciones Cooperativas. Ponencia presentada en las XI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economía Social. CIRIEC, Santiago de Compostela, España.
- MONTES, Verónica (2007). Curso Virtual, El Balance Social en las Organizaciones Cooperativas. I Seminario Internacional de la Red UniRcoop. Formación a Distancia. Universidad de Sherbrooke. Canadá.
- MONTES, V. y RESSEL, A. (2009). El balance social, una importante herramienta de gestión para las organizaciones cooperativas. Ponencia presentada en el IV Congreso de RULESCOOP y III Jornadas de Cooperativismo, Asociativismo y Economía Solidaria: “La autonomía y la autogestión en las Cooperativas. Herramientas y metodologías para su desarrollo”, Montevideo, Uruguay.
- MONTES, Verónica (2011). “El Balance Social Cooperativo”. Ponencia presentada en la “1° Convención Internacional Cooperativa. Modelo de Gestión



Organizacional y Balance Social en el marco de la Economía Popular y Solidaria”, Quito, Ecuador.

- MONTES, Verónica (2012). Modelos de Evaluación del Desempeño Social y Construcción de Indicadores de Balance Social. Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Economía Popular y Solidaria titulada “Por una Gestión Participativa”, Quito, Ecuador.
- MONTES Verónica (2014). El reconocimiento de la Economía Social y de sus valores por la sociedad. En Economía Social: Identidad, Desafíos y Estrategias. CIRIEC. Valencia, España. ISBN 978-84-941260-1-7.
- MONTES Verónica (2014). Administración de Cooperativas. Carpeta de Trabajo. Universidad de Quilmes. Argentina. Octubre 2014. ISBN 978-9873706-33-2.
- MONZÓN, J., ANTUÑANO, I. (2012), Cooperativismo y Responsabilidad Social de la empresa, CIRIEC-España editorial, Valencia.
- MUGARRA ELORRIAGA, Aitziber (1995). Balance social Cooperativo. Tesis doctoral. Universidad de Deusto. Bilbao. España.
- NOVARESE DE NIETO, T. y FERNÁNDEZ LORENZO, L. (1995). Balance Social en Cooperativas de Trabajo. Propuesta para el Área Educación y Capacitación. XVI Jornadas Universitarias de Contabilidad Chaco, Argentina.
- NOVARESE DE NIETO, Teresa (1996). El Balance Social en las Cooperativas: Obligatorio o Facultativo? Las Experiencias Europeas. XXVII Congreso Provincial de Cooperativas de Río Negro y VII Congreso de la Federación de Cooperativas de Río Negro. Villa Las Grutas. Río Negro.
- NOVARESE DE NIETO, T. y FERNÁNDEZ LORENZO, L. (1997) El Balance Social. Argentina. En Cuadernos de Economía Social Vol. III N° 5 Ed. Instituto Argentino de Investigaciones en Economía Social.
- RAYMOND, L. (1976). Balance Social. Balance Cooperativo, en: Teoría y Métodos del Servicio de Cooperativas de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.
- RESSEL, A., MONTES, V.; SILVA, N. (2005). Unidad I del CD Responsabilidad Social y Balance Social en los Emprendimientos Cooperativos. UNLP Argentina. Red Unircoop.
- ROBBINS, S. (1994). Administración. Teoría y Práctica. 4a. Edición. Hispanoamericana S.A.



- SCHULSBERG M. D. (1969). Corporate Legitymas and Social Responsibility: The Role of Law. Management Review. California, Estados Unidos.
- SHELDON, O. (1923). Philosophy of Management”. Londres, Inglaterra.
- SILVA, A.; BERTULLO, J.; TORRELLI, M.; RIEIRO, A.; RESSEL, A. y MONTES, V., (2007). Instrumento de medición de las particularidades de la rentabilidad social de las cooperativas. Red Unircoop..
- SOTO, Emilio (2007). PROYECTO BALANCE SOCIAL INFORME FINAL. Concordia, Argentina.
- SUDREAU, P. (1975). La réforme de l’entreprise. Documentation Française. Paris, Francia.
- VIVO HUETA, Miguel M. (1978). El balance social en la empresa privada. En Dirección y Progreso, N° 39. Madrid, España.

Educación financiera como factor de participación y desarrollo en la economía popular y solidaria

Juan Pablo Guerra*

1. Contexto preliminar de la educación financiera

Comprender la esencia del servicio al ser humano, por sobre el capital, como el factor que dinamiza la concepción de la economía popular y solidaria, engrandece el desafío de impulsar el desarrollo de un sistema identificado con una visión eminentemente social, que motiva la inclusión y promueve la generación permanente de oportunidades, desde un modelo superador de la concepción tradicional que ha interpretado al desarrollo humano vinculado exclusivamente al progreso económico. El modelo solidario, defiende una visión integral que lo asocia estrechamente a la democratización de la convivencia social, al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y, a la necesidad de sumar esfuerzos para hacer que las debilidades individuales se conviertan en fortalezas cooperativas. En esta línea, la educación financiera ocupa un espacio fundamental en la construcción de una ciudadanía responsable, pues se considera un mecanismo óptimo que proporciona herramientas para que las personas tengan la capacidad de preservar sus derechos como consumidores de los servicios que ofertan las entidades del sector financiero popular y solidario, al proveerles de insumos básicos para la toma de decisiones con información cada vez más didáctica y técnicamente adecuada, permitiendo a la sociedad incorporarse a un proceso de alfabetización financiera que otorga paulatinamente una mayor capacidad para alcanzar una sociedad más justa, libre e igualitaria.

Los países desarrollados y las economías emergentes, se han interesado en el nivel de alfabetización financiera de sus ciudadanos, reconociéndola como elemento de estabilidad económica y financiera, sin embargo aún se está lejos de evaluar el impacto y la eficacia de la educación financiera, conforme lo podemos evidenciar de las cifras del estudio de la Corporación Andina de Fomento, titulado “La educación financiera en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Perspectivas - Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva”, que permite contextualizar este escenario en América Latina a través de las siguientes cifras:

* Economista. Msc Microfinanzas Desarrollo Social. Especialista Internacional en Microcrédito y Desarrollo. Gerente General UCACSUR.



- 15% de las personas “siempre” les falta dinero para pagar sus cuentas.
- 56% de las personas “frecuentemente” les falta dinero para pagar sus cuentas.
- 83% de las personas tiene conocimientos de sus gastos realizados.
- 72% de las personas conocen cuánto dinero disponible hay para gastar en este momento.
- 65% de las personas reportan que les sobra dinero después de los gastos regulares de alimentación, salud y vivienda. El dinero sobrante es destinado al ahorro.
- En el caso de la planificación para la vejez, el 73% de las personas se preocupan de cierta forma por ello y ahorran, tienen un negocio familiar, trabajan o venden activos.
- 24% de las personas planifican de vez en cuando.
- 9% de las personas han sacado más créditos de los que pueden pagar.
- 41% de las personas utilizan el crédito cuando les hace falta el dinero y además están endeudados hasta el límite y no deben sacar más créditos.
- 50% de las personas depende del crédito para pagar sus cuentas y otras deudas.
- 70% de las personas siente confianza con respecto al manejo de conceptos financieros.

Las cifras presentadas respaldan la conclusión de que, en la población de la región andina, con respecto a conceptos financieros básicos existen serias deficiencias, por lo que el mejorar la cultura financiera, vista desde el concepto de integrar al sistema social, económico y financiero con el sistema educativo, es responsabilidad de todos ya que cada día las decisiones financieras se incrementan debido a los cambios en el mercado y la economía; esto permite que las personas tengan mayor acceso a una amplia gama de productos, servicios financieros y proveedores, mediante varios canales que posibilitan la conectividad global, las transacciones financieras y patrones de consumo.

Si bien los diversos esfuerzos dados en la educación financiera son importantes, estos no deben ser considerados únicos para empoderar a los socios en su participación como consumidores de los servicios financieros, ya que la propia lógica institucional de la economía popular y solidaria incluye la necesidad de concientizar elementos de inclusión financiera, diversificación de riesgo, buen gobierno cooperativo, participación social responsable, entre los más relevantes; aspectos que en suma podrán determinar un empoderamiento integral y sistémico.



Es en este entorno, donde el sector cooperativo de ahorro y crédito, considerado el actor más relevante del sector financiero popular y solidario en el Ecuador, promueve insertarse en un modelo de desarrollo socio-educativo, que contribuya a la educación financiera de los socios y de la comunidad con una propuesta basada en la concepción de principios y valores universalmente reconocidos, respondiendo así a una filosofía que se sustenta en la solidaridad humana, la participación y la democracia.

2. Educación financiera y cooperativismo: entorno conceptual

Conforme la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *“la educación financiera, es el proceso mediante el cual, tanto los consumidores como los inversionistas financieros logran un mejor conocimiento de los diferentes productos financieros, sus riesgos y beneficios, y que mediante la información o instrucción, desarrollan habilidades que les permiten una mejor toma de decisiones, lo que deriva en un mayor bienestar económico”*¹. Por su parte, de acuerdo a la Alianza Cooperativa Internacional *“Una cooperativa es 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”*².

Para articular estos conceptos, hacia la búsqueda de delimitar una mejor comprensión de lo que debe ser la educación financiera en el contexto de la economía popular y solidaria, podríamos previamente poner en análisis algunas consideraciones relevantes:

- La educación financiera en el cooperativismo de ahorro y crédito, es una expresión del compromiso con la comunidad y el progreso, por considerarse un modelo económico solidario que permite construir un mundo de oportunidades y que en base de la continua cooperación entre sus actores, articulan los elementos necesarios en los aspectos administrativos, técnicos, educacionales y de servicios como los ejes dinamizadores de la economía popular y solidaria.
- La educación financiera basada en valores y principios, se inserta de manera armónica en lo que podría denominarse una educación transformadora, pues se adapta e incide de manera permanente en la vida diaria del ser humano, que al integrarse en un colectivo fortalece su conocimiento de manera accesible, diversa y aplicable, tanto en el tiempo como en el espacio.

1 Ruiz Ramírez, H.: *“Conceptos sobre educación financiera”* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 144, 2011.

2 Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, *“Definición de Cooperativa”*, <http://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>



- Considerando el quinto principio cooperativo vinculado a la “educación, entrenamiento e Información”, podemos determinar que la educación financiera no debe ser un proceso estático de acción limitada, al contrario debe ser concebido como un proceso gradual a través del cual pueden obtenerse diversos beneficios internos (fidelidad, conocimiento, empoderamiento), o beneficios externos para sus socios (a nivel personal, familiar, comunitario, asociativo)
- En un entorno cada vez más competitivo, la sociedad demanda un mayor conocimiento para superar sus aprendizajes básicos y continuar desarrollándose de manera plena y continua; lo que bien podría determinar que la educación es una acción de construcción en construcción.
- La sociedad busca un constante crecimiento de sus capacidades, aplicación vivencial y práctica de actividades tanto académicas como sociales con miras a participar plenamente en el desarrollo personal y de su entorno.

Con el análisis previo de estos factores, se podría asumir como un concepto integrador desde la perspectiva de la economía popular y solidaria en el Ecuador, que la educación financiera: “Es un proceso inclusivo de construcción en construcción que determina el conjunto de conocimientos, capacidades, destrezas y habilidades que las instituciones tienen el deber de impulsar, basadas en valores y principios, como una expresión del compromiso con las personas y la comunidad, para así contribuir a fortalecer sus conocimientos administrativos y financieros hacia la toma adecuada de las decisiones frente a sus necesidades y aspiraciones tanto económicas como sociales”. Este concepto impulsaría una visión diferente en las instituciones pues lo asumirían como una responsabilidad atada a su razón social y no únicamente como un requerimiento normativo que deben cumplir.

3. Valores cooperativos como fundamento de la educación financiera

Las cooperativas de ahorro y crédito se fundamentan en valores que no son materiales, financieros o económicos, sino todo lo contrario: sus valores son éticos. Desde esta visión, el concepto de “valor”, hace referencia a la idea que comparten algunas culturas respecto a los que se considera correcto. Estos valores direccionan el comportamiento de las personas e inclusive de las instituciones para emplazarlos en sus acciones, permitiéndoles gobernar sus palabras e inspirar su vida misma. Este comportamiento se convierte en una virtud, pues a pesar de las condiciones o conductas que se pueden modificar con el devenir del tiempo, se considera que los valores deben mantenerse inalterables.

En el sector cooperativo de ahorro y crédito, toda organización debe fomentar en sus socios la práctica de los valores cooperativos, como un eslabón imprescindi-



ble para motivar el compromiso común de las personas y regir los procesos de participación hacia un modelo de integración diferente, con una capacidad de sinergia en permanente desarrollo; por lo que se podría decir que, si un socio quiere conocer la calidad de su organización, tiene que confrontarla con este modelo.

El origen de la educación financiera es justamente reconocer estos valores, como el punto de partida para el desarrollo metodológico de cualquier acción formativa o experiencial, pues constituye la esencia misma de la filosofía cooperativa que fomenta la vinculación responsable de las personas con sus diversos entornos, y que se basa en:

- La “ayuda mutua”, considerada como el derrotero del antivalor del egoísmo; supone pensar en el bienestar colectivo por encima del individual, conformando una economía de servicio y apoyo a quién más lo necesite.
- La “responsabilidad”, definida como el compromiso recíproco de mantener la capacidad de respuesta positiva ante un deber asumido
- La “democracia”, determinada como el compromiso de participación en el gobierno, las decisiones, los derechos y las obligaciones, con la conciencia de trabajar desde la gente, por la gente y para la gente.
- La “igualdad”, concebido como el valor que extingue las preferencias, motiva un trato sin distinciones, y promueve la correspondencia social.
- La “equidad”, vista desde la perspectiva de dar a cada persona lo que merece sin perjuicio de la otra.
- La “solidaridad”, expuesta como la determinación de forjar una actitud para que positivamente todos seamos responsables de todos.

Estos valores son reconocidos como valores básicos para impulsar la doctrina cooperativa, sin embargo, se complementan con los denominados valores éticos de la cooperación que se presentan a continuación:

- La “honestidad”, definida como una cualidad humana de respeto a sí mismo y a los semejantes, basada en la justicia, la verdad, la coherencia y el respeto a los bienes ajenos.
- La “transparencia”, relacionada con el compromiso de alinear los diversos actos y las acciones con veracidad, sinceridad y claridad, para con ello generar un ambiente de seguridad, confianza y credibilidad en las personas.
- La “responsabilidad social”, considerada una evolución del factor de la responsabilidad anteriormente expuesto; de manera más concreta con un enfoque hacia la sociedad, es decir la sociedad como eje central de nuestro trabajo responsable.



- El “compromiso con los demás”, vista desde un escenario de inserción en favor de los diversos públicos objetivos, que lo convierten a la cooperativa en un actor fundamental de desarrollo y participación en su entorno.

Una estrategia colectiva de educación financiera, en el sector financiero popular y solidario, debe superar conceptualmente la oferta similar que pueden presentar otros sectores de la economía (privados o públicos), pues el crear valor, anclado a la coherencia del deber ser de las cooperativas, motivará una estrategia inclusiva, diferenciadora, empoderada y potencialmente única, para la participación y el conocimiento activo de los socios.

4. Orientación de las características de la educación financiera en el SFPS

En una estrategia de inserción de la educación financiera en el sector financiero popular y solidario, el sector cooperativo de ahorro y crédito, debe promover coherentemente el impulso del trabajo y del ser humano, como sujeto y fin de la actividad económica, a través de una acción orientada a los principios tanto cooperativos como del buen vivir, la armonía con el entorno natural y, el servicio solidario sin búsqueda de lucro. Este mandato general supone sustentar una metodología de educación financiera que promueva una herramienta de la gestión socio-económica para facilitar a las cooperativas medirse y demostrar tanto su eficiencia como su eficacia, a los grupos de interés que están impactados por su accionar, y en relación con el cumplimiento de su propia esencia e identidad, es decir, desde los principios cooperativos ya que estos constituyen el fundamento de las cooperativas, por cuanto al no ser independientes uno de otros sino al contrario estar articulados de manera armónica la fortalecen, pues las cooperativas no deberían ser valoradas o juzgadas exclusivamente por el cumplimiento de un solo principio, sino que se las debería evaluar por la manera en cómo se adhieren a los principios como una totalidad.

La orientación para la educación financiera debe considerar la aplicación de los principios cooperativos, vistos de una manera especial, en un modo concreto, llevándolos a la práctica, conforme se determina a continuación:

- **La “membresía abierta y voluntaria”**

Todo programa de educación financiera debe motivar en los socios su participación libre y voluntaria que implique la aceptación tanto de sus derechos como de sus obligaciones. Es importante elegir un modelo inclusivo y adaptado a precautelar las características de cada ciudadano vinculado a los aspectos sociales, étnicos, culturales, políticos y demográficos.



Un programa de educación financiera no puede ser visto como un esquema aislado y único, al contrario debe ser construido o al menos validado, por un grupo representativo de socios, quienes observen a su cooperativa como una sociedad articulada a niños, jóvenes, adultos, adultos mayores; los cuales deben percibir que la institución evidencia una política de puertas abiertas hacia los socios y todos los posibles socios; que los llama y motiva para que se ayuden ayudando, sin perder de vista que toda cooperativa tiene un fin específico que es su objeto social y la inclusión a quienes lo compartan.

- **El “control democrático de los miembros”**

La sociedad cooperativa fomenta la administración democrática de sus miembros, en donde cada socio puede participar activamente a través de las instancias formadas, para la adopción de políticas, estrategias, la toma de decisiones y el control en la administración de los recursos. Desde esta perspectiva, a un modelo de educación financiera, le corresponde reconocer la participación activa de los socios, fomentando la generación de capacidades sociales y administrativas, para asumir los desafíos del control democrático cuando se lo demande: precautelando la igualdad de derechos, en una estructura social no aislada sino más bien organizada. Todo ello conlleva darle el papel más destacado al socio o futuro socio de la cooperativa, es decir darle el poder de decisión y del voto, de manera reflexiva y no imitativo. En este sentido, caracterizar un modelo abierto de educación financiera, no es algo fácil porque asumimos un compromiso de inclusión y sobretodo de participación social, ante ello es necesario internamente definir políticas, estándares y compromisos que sumen un proceso de ajuste constante para lograr el objetivo.

- **La “participación económica de los miembros”**

Al ser los socios quienes aportan y administran democráticamente de manera justa al capital de sus cooperativas, se convierten en sus dueños y gestores responsables de los excedentes generados pero, también de las pérdidas si las hubiere.

La educación financiera, requiere de un concepto similar para su aplicación en las instituciones cooperativas, desde dos puntos de vista. El primero de ellos, en la necesidad que los socios asignen recursos presupuestarios para este propósito, recursos que a su vez estén adecuadamente resguardados en acciones debidamente planificadas e insertas en sus planes operativos y alineadas a su planificación estratégica; logrando con ello que la educación financiera no sea solo un concepto de dádica o justificación social, sino una estrategia en sí mismo bien estructurada.

Un segundo punto, cuando contemplamos incluir un modelo de formación, nuestra propuesta debe garantizar un factor multiplicador donde el socio o el futuro socio, se comprometa a ser recíproco con su entidad, es decir:

- Que sus conocimientos puedan ser multiplicados a más personas (lo que podríamos denominar un formador directo de beneficiarios).
- Que sus conocimientos puedan ser transferidos a otros formadores para multiplicarlos (lo que se denomina la formación de facilitadores o multiplicadores).
- Que sus conocimientos les permita convertirse en promotores (es decir quienes motivan en más personas a ser parte del proceso de educación sin necesidad de dictar los talleres o formar formadores).

Sin duda, este debe ser el mayor compromiso de participación, pues ello implica desde varios aspectos consolidar una estrategia creciente, efectiva y socialmente empoderada.

- **La “autonomía e independencia”**

La sociedad cooperativa, al ser auto administrada por sus miembros e inspirada en los postulados cooperativos, promueve la auto ayuda y auto responsabilidad. Estos factores determinan que, sus procesos son autónomos pero responsables ante la normativa, independientes de actores externos pero; estrechamente ligada a los actores internos a través de la toma de decisiones. En esta medida la educación financiera, debe ser considerada como parte de la responsabilidad de cumplir un compromiso social, donde se pueda constatar el cumplimiento legal de la normativa vigente, lo que se suma a la oportunidad de posicionar estas acciones en lo públicos objetivo.

Como se manifestó en líneas atrás, la aplicación de un programa de educación financiera no debe ser considerado una simple adopción de modelo o metodología, existentes en el mercado o que se esté aplicando en otra institución, ello puede conllevar a que los lineamientos impuestos de manera positiva por cualquier modelo (pues se presume que ningún modelo de educación fomenta lo contrario), no sean adaptables a la diversidad social de la organización e inclusive de sus propios procesos internos, lo cual inconscientemente estaría generando una violación a su independencia o autonomía e imponiendo una camisa de fuerza cuyos resultados serán potencialmente destinados al fracaso. Ante esta realidad, es necesario que la cooperativa promueva una organización social interna en donde sean sus socios, a través de sus directivos o comisiones especializadas, quienes establezcan los criterios referenciales que debe tener el modelo que buscan implementar y con ello generar una selección acorde a su dimensión, objetivos



y presupuesto. Como un factor de apoyo, es necesario que el modelo cumpla con las características de poder parametrizar la realidad institucional, mediante la generación de aportes muy propios de cada cooperativa, que puedan ser desarrollados en mesas de trabajo, grupos focales o entrevistas a los actores institucionales o beneficiarios potenciales.

- **Educación, entrenamiento e información**

Por su propia naturaleza, este principio permite una mejor comprensión del esquema de orientación del modelo de educación financiera. Su aplicación contribuye con el desarrollo eficaz de la entidad cooperativa pues los sujetos de la educación, hoy como ayer, son los directivos, empleados, socios y público en general; en resumen los propios y cercanos a la cooperativa sin ningún tipo de exclusión.

Cada cooperativa debe desarrollar un programa educativo que abarque opciones para los diversos destinatarios y contemple en un mensaje único del espíritu formativo que promueve la organización, un mensaje generoso y motivador que se adapte a la expectativa de cada grupo de beneficiarios. Este programa solo podrá ser efectivo en la medida que sea dinámico, es decir que adecúe e integre perseverantemente, las experiencias y mejores prácticas con el devenir de los procesos de socialización, donde la participación directa de los actores sociales es imprescindible.

En el ámbito del “entrenamiento”, la dinámica metodológica debe incluir acciones para la diversificación del conocimiento, es decir considerar en el potencial humano elementos como programas de transferencia de la metodología, talleres de formación de capacidades educativas o de aprendizaje, entrega de manuales de facilitación, difusión de modelos de evaluación y seguimiento, talleres de retroalimentación de resultados, materiales informativos tanto digitales e impresos, entre los más relevantes. Estas acciones que se ejemplifican, conducen a crear un ambiente de formación en formación o de continuo entrenamiento, tanto de las competencias como de las destrezas requeridas con los beneficiarios internos y externos, lo que impulsa la dinámica de la gestión participativa y motiva seriamente a los actores. La cooperativa inclusive, debería pensar en la posibilidad técnica y administrativa de constituir un área responsable de estos aspectos o en su defecto, integrar en su estructura orgánica el proceso mismo de la educación financiera.

Considerando el ámbito de la “información”, las cooperativas deben integrar, a su modelo de educación financiera, un esquema consolidado de comunicación, utilizando las diversas herramientas tanto digitales, impresas o tradicionales (la dinámica denominada “información boca a boca” por ejemplo), con

el objetivo de dar a conocer las oportunidades, beneficios o diversas opciones con las cuales, el público objetivo puede contar para ser parte de los esquemas educativos. La estrategia comunicacional es sustancial, debe considerar elementos como: el diagnóstico de las necesidades, el diseño del mensaje comunicacional, las estrategias de difusión, seguimiento de estrategias, valoración y control de objetivos, entre los más significativos.

- **La cooperación entre cooperativas**

Una cooperativa de ahorro y crédito, aislada de sus similares, niega su misma esencia, ya que más pendiente de su condición o tamaño, es un eslabón más de la cadena de cooperación. En nuestro país este concepto aún es débil, dada la dinámica de mercado que privilegia con mayor fuerza, el significado de la competencia por encima del de cooperación. Desde varios actores se han emprendido iniciativas como la conformación de organismos de integración (federación, uniones, y redes), que buscan articular acciones para no solo mejorar la interrelación entre actores del sector financiero sino también con actores del sector real. Esta condición, motiva a pensar que el reflejo de la mejor cooperación podría ser la estructuración de canales organizados de diálogo, donde exista intercambios de experiencias y voluntad colaborativa para mejorar la aplicabilidad del modelo de educación, es decir comparando o compartiendo contenidos, experiencias, éxitos, fracasos, mejores prácticas, etc. Se podría inclusive llegar a pensar en que los organismos de integración se asocien para crear modelos, como eje central que pueden adoptar las cooperativas que se sientan afines a sus lineamientos.

El modelo de la educación financiera debe organizarse en un sentido integrador, es decir, estar presto a brindar lo mejor y recibir lo mejor de sus similares a fin de poder estructurar un modelo adaptado y socialmente experimentado. Se sugiere abrir opciones para generar pasantías, intercambios de materiales, acuerdos con proyectos internacionales especializados, transferencia de metodologías, utilización de materiales con adaptaciones específicas, complementariedad metodológica (por ejemplo si la entidad se especializa en educación financiera para niños puede acordar con otra entidad que se especializa en jóvenes la complementariedad de contenido del programa institucional y enriquecer a su vez el programa de la entidad fraterna). Estos aspectos proponen fortalecer el principio de cooperación, mejorar las relaciones interinstitucionales, generar economías de escala y crear modelos conjuntos de mejoramiento continuo.

- **El compromiso con la comunidad**

Las cooperativas de ahorro y crédito impulsan con su trabajo el desarrollo sostenible de cada una de sus localidades, entendiendo aquello como la inte-



rrelación ecuánime entre lo social, lo económico y lo ecológico. La relación social-ecológico debe de ser soportable, mientras que debe ser viable la relación ecológico-económico y finalmente equitativa la relación económico-social. Comprender la sostenibilidad vista desde este punto, es un concepto superior que obliga a la cooperativa a desarrollar políticas en beneficio de sus socios y de la comunidad a la que pertenecen, sin desconocer ninguno de estos aspectos.

En el ámbito de la educación financiera, se expone el desafío de integrar a la cooperativa hacia la búsqueda del desarrollo integral de las personas que son parte de las comunidades a las que atiende; esto quiere decir que se debe preparar el camino a que la comunidad de inserte en el modelo cooperativo real, no en un espejismo paupérrimo de hacer acciones limitadas, como si fueran dádivas o descargo social que muchas veces se enfocan en limitados grupos sin pensar en el colectivo. El sector está en el deber de motivar una actitud proactiva de la organización en el cumplimiento objetivo de su balance social, impulsando la transparencia, la adecuada planificación y la acción organizada de las estrategias que le hagan sentir un actor protagónico de la comunidad a la cual brindan servicio. Esta es la esencia del aprendizaje cooperativo, interpretada como la motivación de cada entidad y sus equipos de trabajo para que su comunidad logre los aprendizajes deseados y los revierta en beneficio propio, familiar o comunitario para mejorar su calidad de vida.

La retroalimentación que producen las interacciones sociales en este marco es un elemento que aporta al aprendizaje significativo, transparente y a una sólida sociabilización, donde la colaboración entre los actores conllevará al desarrollo participativo en el entorno de la economía popular y solidaria.

La afirmación de la Asamblea de la Alianza Cooperativa Internacional en 1995, establece que *“Los principios, sin embargo, son más que mandamientos; también son pautas para juzgar comportamientos y tomar decisiones. No basta preguntar si una cooperativa se ciñe a la letra de los principios; es importante saber si sigue su espíritu, si la visión que cada principio proporciona, individual y colectivamente, está incorporada en las actividades diarias. Desde este punto de vista no son una lista anticuada que debe ser revisada periódicamente y ritualmente; son marcos dentro de cuyos límites se puede actuar, agentes energizantes mediante los cuales las cooperativas pueden conocer el futuro”*³.

Por ello, la orientación de las características de la educación financiera debe alinearse a los principios cooperativos, pues son parte en la misma esencia de las

3 GONZÁLEZ, Liliana y SAN BARTOLOMÉ, Juan Carlos: *“Balance Social Cooperativo: Una construcción en construcción. Ética, compromiso y transparencia en la gestión cooperativa”* Ed. Red Gráfica. 2008.



entidades cooperativas, pudiendo afirmar conforme lo establece los autores argentinos Liliana Gonzales y Juan Carlos San Bartolomé, *“Que las cooperativas pueden actuar sin la mirada juiciosa del entorno porque han nacido de las mismas comunidades o son parte de ellas y que no practican una forma particular de responsabilidad social empresarial, sino que son por y en sí mismas socialmente responsables”*⁴.

5. Esquema metodológico general para la educación financiera

La educación financiera es un conocimiento flexible, diverso y accesible que se desarrolla dentro de la visión de la educar para la vida, es decir que implica incidir de manera tanto permanente como favorable en la existencia de las personas, por lo que requiere un enfoque metodológico integral que puede ser esquematizado conforme la siguiente estructura:

5.1. Bases conceptuales para el enfoque metodológico

La educación contribuye a reducir las barreras que la economía ha generado para la inclusión financiera. Lo anterior se basa en la idea de que los consumidores informados podrán tomar mejores decisiones financieras a lo largo de su vida, las cuales, en su conjunto favorecen la estabilidad y el desarrollo del sistema financiero en general.

El enfoque metodológico integral de la educación financiera en una organización de la economía popular y solidaria, debe construirse sobre la base conceptual de la Responsabilidad Social Cooperativa (RSCoop), que conlleva la gestión de objetivos y compromisos de la institución hacia ejercer un papel de corresponsable del desarrollo social, político y económico de su ambiente, a través de la práctica de acciones asociadas a una mejora de la calidad de vida, a una ética en las relaciones y al ejercicio de la ciudadanía, tanto interna como externa.

Ante ello, la Responsabilidad Social Cooperativa deberá influenciar para que la educación financiera esté enmarcada en los valores y principios genuinos y esenciales del cooperativismo como doctrina, sistema y movimiento, en una gestión integral que comprenda todas las áreas funcionales cooperativa, centrada en valores para generar valor.

5.2. Determinación de objetivos educacionales

La educación financiera en cada entidad, debe particularizar sus objetivos buscando influir en los grupos de interés en sentido de crear un ambiente favorable

4 GONZÁLEZ, Liliana y SAN BARTOLOMÉ, Juan Carlos: *“Balance Social Cooperativo: Una construcción en construcción. Ética, compromiso y transparencia en la gestión cooperativa”* Ed. Red Gráfica. 2008, pag 32



para la economía solidaria, dentro de un pensamiento sistémico que consiste en identificar modelos mayores y comprender su relación de interdependencia, para generar soluciones sostenibles y duraderas. Los objetivos propuestos deben ser desafiantes y promover desde cada entidad acciones como:

- Consolidar una fuerte identidad cooperativa.
- Sensibilización del movimiento cooperativo hacia la responsabilidad como empresas sociales de servicios.
- Difusión de las prácticas responsables y transparentes.
- Articulación del movimiento cooperativo con políticas públicas, generando espacios de incidencia.
- Producción de información que tienda a un proceso de formación en las comunidades.
- Influencia sobre los mercados y los actores sociales y políticos, en sentido de crear un ambiente favorable para la economía social.
- Cuantificar lo cualitativo de la gestión cooperativa.
- Articular de manera transversal el balance social cooperativo como una ponderación que establece un balance entre los beneficios sociales y el éxito en los negocios.

5.3. Elementos de participación para la educación financiera

La base conceptual y la definición de objetivos, posibilitan llevar adelante un modelo pedagógico que se sustenta en la idea de que el conocimiento es construido en conjunto por los actores de la economía popular y solidaria, siendo aquéllos constructores, analistas y promotores de su propio conocimiento. Este aspecto, motiva en las organizaciones a vincular elementos de participación social que generen acciones de interacción e interdependencia que se pueden analizarse desde diversas formas de gestión tales como:

5.3.1. Responsabilidad personal e individual

Vista como la necesidad de que cada integrante se responsabilice por una parte del éxito grupal en armonía con los factores de respeto y solidaridad, a fin de evitar esfuerzos redundantes

5.3.2. La Interdependencia positiva

Hace referencia a la acción de los participantes para construir un vínculo positivo con el grupo de aprendizaje, de tal manera que se compenetren como un todo y articulen el éxito individual al éxito colectivo.



5.3.3. Interacción frente a frente

Considerada como el resultado de la interdependencia positiva, que se expresa con el esfuerzo para el logro de relaciones internas entre las personas, dando como resultado la ayuda mutua efectiva, el razonamiento colectivo, el intercambio de recursos necesarios, la generación de economías de escala, para la toma de decisiones, la comprensión colectiva del problema y la solución concordante del mismo.

5.3.4. Aprendizaje cooperativo

Identifica la necesidad de que los participantes incorporen elementos que fomenten el desarrollo del trabajo en equipo, lo que determina el aprendizaje cooperativo por encima del aprendizaje competitivo e individualista.

5.3.5. Construcción grupal

Considerada como la necesidad de que los participantes tengan los espacios para analizar sus acciones efectivas y poco efectivas, decidir cuáles de ellas deben mantenerse y cuáles deben cambiarse; con la finalidad de mejorar la efectividad de cada persona al interior del grupo.

5.4. Planificación y diseño de estrategias

El esquema de planificación, explica la manera como deben ser alineadas las estrategias a partir de la articulación de los recursos y capacidades críticas, en función de la generación de la educación financiera como una propuesta de valor. La estrategia será el cómo se definen y combinan tanto los recursos como las capacidades en función de esta propuesta de valor. Se sugiere entonces que la educación financiera, debe ser incluida en el plan estratégico institucional con sus respectivas interrelaciones con todas las áreas de la institución, siendo inclusive parte de los objetivos estratégicos que deben ser seguidos, evaluados y controlados; un esquema sugerido en la cadena de implementación de levantamiento de estas estrategias pueden ser:

5.4.1. Primero: Modelo de negocios

Donde se contemple los siguientes componentes:

- Propuesta de valor (educación financiera)
- Planeación estratégica (cognitivo, formulación)
- Planes y presupuestos

5.4.2. Desarrollo de la arquitectura organizacional

La arquitectura organizacional permanecen estable y tienen una inercia que difícilmente se puede frenar y debe estar integrada por:



- Procesos y estructura (vertical/horizontal)
- Sistemas de información
- Recursos humanos (selección y capacitación)
- Cultura organizacional
- Construcción de un liderazgo

5.4.3. Implementación y gestión operativa de la estrategia

Hace referencia al esquema mismo de aplicación de la estrategia de educación; esquema que inclusive podría aplicarse en las demás áreas institucionales. Es determinante establecer que el estilo de gestión o el modelo de negocio se pueden cambiar en el mediano y corto plazo. Se caracteriza por una estructura determinada por procesos y políticas, mejores prácticas, mercadeo, comunicación, gestión de riesgos, gestión financiera, canales de distribución, servicio al socio y segmentación.

5.4.4. Resultados

Los resultados deben ser medidos en función de desempeño, riesgos y satisfacción a través del diseño simple de métodos de recopilación, procesamiento, interpretación y monitoreo de información que el proceso determine; sin ello es complicado medir el impacto de la estrategia de educación determinados en cuatro potenciales aspectos:

- Clientes: satisfacción, retención, cuota de mercado
- Procesos: calidad de productos, tiempo de respuesta, costos, riesgos
- Formación y crecimiento: satisfacción de los empleados (cultura), retención del conocimiento
- Finanzas: ROE, ROA, autosuficiencia financiera

5.5. Modelo metodológico

Una entidad del sector financiero popular y solidario, puede desarrollar un modelo propio de educación financiera o tomar como referencia modelos ya consolidados en el país o en el extranjero para replicarlo. Sin embargo, en cualquiera de los casos para la creación de un modelo metodológico en donde se garantice la generación de un valor agregado la participación y el desarrollo de la población beneficiada no se podría excluir los siguientes aspectos:

5.5.1. Determinación de problemas

El problema se articula a la concepción de una situación específica que requiere de una solución, que en el caso de ser solucionado concretamente aporta



beneficios a la sociedad como por ejemplo mejorar la inclusión financiera, lograr disminuir la tasa de pobreza, mejorar las condiciones del uso del dinero, etc.

Por ello, la metodología debe promover el análisis real de los problemas que puedan presentarse en la comunidad que de hecho surgen de las necesidades de los **públicos objetivos y que se obtienen** a través de las herramientas de diagnóstico, análisis de mercado y procesos de planificación por objetivos, expresados en los puntos anteriores. La determinación de problemas ya sea estructurales o coyunturales, permite observar comportamientos cada vez más integradores de realidad que motivan en las personas el aumento de su interés de vinculación y participación; a este efecto se lo denomina una visión desde múltiples perspectivas para lo cual se requiere investigar las causas y circunstancias del problema, explorar sus orígenes e inclusive potenciales efectos.

La mejor forma de identificar los problemas reales que se pretenden solucionar con la educación financiera, es potenciar la participación activa de los socios y públicos objetivos en espacios de diálogo abierto donde se puedan responder inquietudes como: ¿Qué sabemos actualmente al respecto? ¿Qué le preocupa a nuestro socio para optimizar el servicio? ¿En qué fracasó la implementación del producto similar? ¿Se podría dibujar un diagrama del problema? ¿Qué garantiza que los socios se vinculen a la solución del problema? ¿Cuáles son los límites del problema?, etc.

Algunas sugerencias de esta determinación de problemas en la población pueden ser: Administración adecuada del ahorro, manejo responsable del crédito, optimización de productos financieros, satisfacción de necesidades en el entorno económico actual, consolidación del presupuesto familiar, el futuro de sus negocios o iniciativas para generación de ingresos, uso de medios digitales o canales de pago, análisis coyunturales de efectos de normativas tributarias, por citar algunos ejemplos.

5.5.2. Desarrollo de múltiples inteligencias

Las entidades del sector financiero popular y solidario deben promover un modelo comunicacional que cambie las relaciones de poder a entidades más descentralizadas, ya que organizaciones de tipo verticalistas o muy jerárquicas son cada vez más débiles tanto ante clientes internos como externos que cada vez son más y mejor informados. El desarrollo de las múltiples inteligencias consiste en promover estas estructuras en las que, la cooperativa potencialice la participación activa de su público objetivo, a través de la generación de espacios activos y permanentes donde el diálogo permita aprender aprendiendo. Este conocimiento que destierra el poder jerárquico creará una propuesta mancomunada, discutida y abierta, donde el ser humano sea considerado el motor que dinamiza con sus conocimientos las relaciones comunicacionales y promueve valores cada vez más fuertes en términos de confianza, colaboración, transparencia, creatividad e innovación.



La generación de las múltiples inteligencias y ese deseo de integrar en cada momento las ideas de los diversos actores, permitirá que los procesos, relaciones e interconexiones se impongan a los puestos y departamentos, construyendo una identidad institucional colectiva de servicio donde el respeto al pensamiento de cada individuo le garantice de manera democrática su participación con ideas, criterios, cuestionamientos y soluciones.

Es necesario que el diseño de contenidos sea el producto de este enfoque pedagógico de estas estrategias didácticas, para generar un conocimiento didáctico integrador con una propuesta para la acción, que logre trascender del análisis crítico-teórico. Podemos concluir entonces que la educación financiera debe articular estas múltiples inteligencias y ponerles al servicio de la sociedad como un todo integral.

5.5.3. Investigación, definición de contenido y desarrollo de materiales

La determinación del problema y el tratamiento con múltiples inteligencias permiten esquematizar un modelo de investigación adecuado para la definición de las temáticas que se pueden abordar, cuyo objetivo central es definir el contenido del programa de educación financiera que se tendría que brindar como institución. En este sentido, por la propia experiencia del sector, se ha podido observar que se abordan temáticas más vinculadas al ahorro, al crédito y las finanzas personales; ejes sobre los cuales se desarrollan diversos módulos de contenido.

El desarrollo de los materiales para la educación financiera comprende una compilación de diversos instrumentos de apoyo, herramientas y ayudas didácticas (materiales impresos y no impresos, digitales, esquemas, videos, diapositivas, imágenes, etc.), que deben seleccionarse, sintetizarse e inclusive construirse con el objetivo de acercar a socios y público objetivo al conocimiento, el análisis, la socialización de ideas e inclusive la construcción de conceptos para facilitar activamente el aprendizaje; la decisión interna de cómo seleccionarlos, qué utilización deberíamos darles, para qué y cómo organizarlos en una actividad; debiendo ser resultado de los siguientes componentes:

- Lo que la cooperativa de ahorro y crédito quiere enseñar a sus socios y público objetivo.
- Lo que la cooperativa espera que sus socios aprendan.
- Los procedimientos internos que la cooperativa debe desarrollar para lograrlo.

Los materiales para la educación financiera, constituyen una mediación entre el objeto de conocimiento y las estrategias cognoscitivas que emplean las personas ya que la eficacia de los mismos está condicionada a la capacidad que tengan los beneficiarios para incorporarlos a su práctica. La utilización que se hace de ellos, depende de la formación pedagógica y de la preparación de los facilitadores para



enseñar las diferentes temáticas. Los materiales deben adecuarse a las características personales y culturales de los beneficiarios: a sus edades, entorno demográfico, niveles de madurez, diferencias formativas y también deben contribuir a afianzar las culturas propias de éstos y responder a las necesidades de su comunidad.

Para realizar este proceso, la cooperativa puede designar una comisión especializada o nombrar, conforme sus capacidades financieras, un equipo responsable de la implementación metodológica. Para el caso de que la entidad resuelva tomar una metodología realizada por una tercera instancia (cooperativa fraterna, organismo cooperante, empresa privada, etc), requiere cumplir el mismo procedimiento anterior, con la única diferencia de que el programa debe ser lo suficientemente flexible para adecuarse a la realidad institucional sin afectar la autonomía de la cooperativa. Este establecimiento de roles debe darse de manera interconectada y rotativa entre los miembros designados, pues constituye el pilar de desarrollo para el seguimiento e implementación metodológica.

5.5.4. Formación de multiplicadores

Todo método de educación financiera requiere definir un esquema multiplicador de los conocimientos, es decir, la capacidad que la propia metodología adquiere para poder ser retrasmitada por varias ocasiones a personas diferentes generando una condición multiplicadora a varios niveles; se requiere entonces que el modelo metodológico contemple esquemas de transferencias de capacidades y de formación de formadores de las temáticas planteadas en el esquema de educación. Los distintos facilitadores o multiplicadores replican los materiales cumpliendo una función pedagógica, organizando los contenidos a transferir, definiendo los métodos que puede utilizar para generen interacciones y siendo artífices de un esquema ordenado de motivación permanente de la inclusión de nuevos actores.

Los materiales educativos de esta manera deben tener dos secciones que son: la Guía del facilitador y la Guía del participante, en tanto herramientas que permiten aproximarse al conocimiento y facilitan la construcción de una misma noción, desde dos roles diferentes en el esquema de participación. El facilitador debe desarrollar la capacidad de compartir el conocimiento, siendo un guía en el proceso de enseñanza y orientación, al estimular al participante a través de la presentación de diversas opciones para construir su criterio lo que lo hace autodidacta. En este entorno, el participante razona sobre lo aprendido para construir su juicio, pudiendo expresar su opinión de manera abierta, lo que impulsa un aprendizaje significativo, participativo y creativo.

Los esquemas de formación de multiplicadores, reconocen que los beneficiarios del proceso de educación financiera, cuentan con experiencia diversa unido al deseo de aprender voluntaria y deliberadamente, sin embargo, pueden evidenciar resistencias psicológicas, como la resistencia al cambio, el temor al ridículo y a la



crítica, la necesidad de aplicación práctica e inmediata de lo aprendido; ello implica que la metodología debe permitir que el facilitador promueva en los participantes la demostración de su experiencia, a través de herramientas técnicas como discusiones, estudio de casos reales a través de dinámicas de juegos, manipulación de escenarios con múltiples variables, entre algunos ejemplos; no es simplemente una cuestión de mostrar que el participante puede hacerlo, sino que lo haga.

5.5.5. Modelo de aprendizaje

La metodología de educación financiera, debe desarrollar un modelo de aprendizaje específico que sea implementado para el éxito de la transferencia de los conocimientos. Como un ejemplo de ello, en el Ecuador la Sparkassesntiftung für Internationale Kooperation (Fundación de las Cajas de Ahorro Alemanas), en un trabajo conjunto con la Unión de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Sur –UCAC-SUR- aplican en diversas organizaciones de la economía popular y solidaria, una metodología de educación financiera a través de un modelo de aprendizaje denominado C.A.S.A⁵ (Comparte, Analiza, Sintetiza, Aplica), que se basa en determinar a la persona como centro del aprendizaje pues toma como punto de partida, su experiencia en situaciones o temas acordes a su realidad y contexto; y mediante el análisis de casos apegados a su entorno, lo lleva a la síntesis y aplicación del conocimiento en su vida diaria.

Figura N° 1

Modelo de aprendizaje C.A.S.A

Comparte →	Analiza →	Sintetiza →	Aplica
Experiencias y conocimientos previos sobre el tema a tratar y aprender.	A través de simulación de casos, el participante analiza la información, conforme a lo que considera que pueda ser de utilidad.	El participante comprende y sintetiza la información, con base a sus necesidades.	El participante es capaz de transferir el aprendizaje adquirido y llevarlo a la práctica.

Fuente: Sparkassesntiftung für Internationale Kooperation

5.6. Establecimiento de metas

El desarrollo de un modelo metodológico potencializa e intensifica los recursos que permiten el aprendizaje y el auto desarrollo integral de las personas o del grupo de personas, definiendo una secuencia de metas específicas de aplicación

5 Sparkassesntiftung für Internationale Kooperation, Taller Teórico Práctico para Formación de Expertos Facilitadores de educación financiera, Módulo II, 2015



de la educación financiera, que permiten hacer más efectivo el seguimiento del aprendizaje, la mediación de los conocimientos, experiencias y las diversas realidades de los actores.

Para ello el establecimiento de metas del programa podría diferenciar tres tipos de metas:

5.6.1. Motivación de los participantes

La motivación es el proceso que suscita o provoca una conducta, una acción que mantiene una actividad y que la canaliza en alguna dirección. La motivación puede ser intrínseca (la que depende de uno mismo y que aparece cuando se hace algo que disfrutamos), y extrínseca (la que proviene del exterior que se estimula ofreciendo recompensas, que a pesar de no disfrutarla completamente).

En este sentido, las metas que la Cooperativa puede establecer en su programa de educación, vinculaciones directas a la gestión con los beneficiarios definiendo escalas de valores, a través de modelos simples de evaluación o encuestas donde se determine una línea de base desde la cual, se adopte un sistema de seguimiento y valoración en aspectos directamente vinculados a los beneficiarios, dando una medida a la evolución de como el programa fomenta, por ejemplo: la promoción social y profesional, el espíritu competitivo, el mejor desempeñar de roles en el mundo laboral o familiar, el fortalecimiento de relaciones personales, la optimización del tiempo libre, el desarrollo personal, la complementación de la formación, la mejora de sus capacidades o habilidades, entre otros.

5.6.2. Inserción social de la cooperativa

La Cooperativa debe reconocer que la educación financiera no es únicamente un esquema de cumplimiento normativo, sino que debe observarlo como una medida de valoración de su gestión social, ante lo cual, debe definir metas en el entorno de la inserción, cuya trascendencia determine el alcance y desarrollo del programa.

Se sugiere entonces, determinar nuevamente una línea de base de la gestión y con ello determinar las metas más relevantes a cumplir que pueden tener un seguimiento inclusive mensual (con el objetivo, de ser necesario, de tomar correctivos a tiempo). Estos indicadores deben construirse, por ejemplo, para determinar el porcentaje de los habitantes insertos en las actividades educativas, porcentaje de hombres o mujeres beneficiados, edades promedio de los participantes, porcentaje de personas no incluidas financieramente, grado de compromiso de las personas con el programa, porcentaje de ruralidad, porcentaje de socios que ahorraron o pidieron crédito, entre otros.



Esta información debe tener metas adecuadas pues servirán, como insumo, para desarrollar inclusive nuevos servicios y productos que no solo se limiten a la educación financiera.

5.6.3. Sostenibilidad de los programas

El criterio de sostenibilidad debe estar ligado al fortalecimiento mismo de la estrategia de educación financiera por lo que, a través de un proceso de levantamiento simple de información, se puede establecer metas de inversión en los programas, obviamente articulados al cumplimiento de objetivos y estándares determinados en los dos puntos anteriores. Ello permite como política institucional, definir metas de sostenibilidad tales como: de costo unitario vs inclusión financiera de nuevos socios, presupuesto establecido vs presupuesto ejecutado, inversión requerida para actualización y mejora continua de materiales, recursos humanos requeridos para dinamizar la estrategia, y demás.

Si bien debemos aclarar que un modelo metodológico puede determinar metas de tipo común, estas deben tener una adaptación especial por entidad y ser construidas de manera autónoma, respetando la dinámica de cada organización, para lo cual es recomendable que las mismas estén ligadas al modelo de aprendizaje y que se definan responsables para su diseño, validación, estructuración de línea base y seguimiento en la implementación.

5.7. Evaluación de resultados

Se considera relevante determinar que la educación financiera comienza con nociones muy básicas, como las características y el uso de productos financieros, para pasar así a nociones más avanzadas relacionadas con el entendimiento de conceptos financieros o el desarrollo de habilidades y actitudes para la gestión de las finanzas personales. La educación financiera puede empoderar a las personas al permitirles administrar de mejor manera sus recursos y las finanzas de sus familias.

En esta perspectiva se deben articular las metas, determinar su cumplimiento lo más acorde es considerar que los resultados de la gestión de la educación financiera en la economía popular y solidaria, puedan ser evaluados a través de los resultados determinados en el balance social, considerado como una herramienta estratégica de evaluación sistémica del impacto social y del éxito en los negocios de las entidades del sector con la comunidad a la que sirven; más aun cuando se considera que el mismo debe ser aplicado en un ambiente de apertura, consenso y participación, constituyéndose así en un elemento de comunicación y concertación. La práctica del Balance Social facilitará el desarrollo de una política asociativa, fundamental para la toma de decisiones relacionada con la responsabilidad de los directivos.



Bajo este fundamento, el Balance Social aparece como una herramienta de la gestión socioeconómica, que les facilita a las cooperativas medirse y rendir cuenta a los socios así como también, a todos los demás grupos de interés que están impactados por su accionar en relación con el cumplimiento de su propia esencia e identidad, es decir, desde los principios cooperativos.

5.8. Esquemas de comunicación y sociabilización

La comunicación y sociabilización del esquema de educación financiera, debe ser vista como un elemento vital para el éxito de la gestión, pues se considera un producto comunicacional que afianza la imagen y el sentido de pertenencia de la institución en su público objetivo. Ante ello, se podría sugerir que cada entidad desarrollo en plan estratégico comunicacional que integre diversas formas de difusión, analizando el mejor mecanismo para llegar a la sociedad. Entre estos elementos destacamos: medios de comunicación (impresos, radiales o televisivos), información directa con personal especializado de la cooperativa, vinculación con líderes comunitarios o personas representativas (Jefes políticos, sacerdotes, profesores), de las comunidades, convenios con colegios o universidades, redes sociales, entre otros.

Recordemos que, esta estrategia de comunicación, debe contemplar dos ejes centrales que son el proceso mismo de vinculación de beneficiarios directos del programa de educación y, un segundo eje que sería la motivación para promover la inclusión masiva de facilitadores o multiplicadores.

6. Conclusiones y desafíos de la educación financiera en el Ecuador

Conforme a la perspectiva general expuesta, se podría resumir las siguientes conclusiones:

- La visión de fomentar la educación bajo el fundamento central de la solidaridad y el compromiso con las personas, permite afirmar que el sector cooperativo de ahorro y crédito, en el entorno de la economía popular y solidaria, debe desarrollar nuevas propuestas formativas desde el plano de la educación formal y no formal, por cuanto los valores que la rigen (ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad) coinciden plenamente con los fines y objetivos de un proceso educativo adecuado.
- Las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario se encuentran frente a un nuevo desafío, que consiste en proponer un contrato social que refunde la solidaridad y la responsabilidad social, en base a los valores propios que sustentan, tanto a la Economía Popular y Solidaria como al Cooperativismo. Esto redundará en la creación y consolidación de la con-



ciencia social de las cooperativas, lo que permite a las personas saber y sentir que pertenecen a la entidad, por ser partícipes reales de un proceso, de un proyecto y de una acción coherente entre lo que se piensa, se dice y se hace.

- Las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario deben ser explícitas en sus sistemas de orientación, es decir, poder determinar con claridad cuál es su misión, visión, valores que las rigen y establecer cuáles son sus objetivos en la educación financiera.
- En las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario, donde se da la vida participativa, deben esforzarse para que los objetivos de la educación financiera sean fijados en forma compartida, incluyendo en ello a las personas que estarán incorporadas a las actividades, distribuyendo en el tiempo las acciones, los medios y también los responsables de todas las tareas que involucra el proceso.
- La educación financiera debe permitir a la cooperativa estudiar y adaptar selectivamente, cambios estructurales determinando la generación de una renovada propuesta de valor; construida como un factor diferenciador hacia la inclusión y el desarrollo que crea valor constante.
- El modelo metodológico es la clave para el éxito del programa de educación financiera, por lo que debe concebirse como un modelo único y de aplicación específica para las particularidades de cada organización, respetando su estructura, autonomía y planificación.

En torno a los desafíos que debe asumir la educación financiera en el país, podemos puntualizar que el sector debe:

- Facilitar y promover el reconocimiento de niños y jóvenes, familias y empresarios como agentes económicos.
- Acercar los conceptos de planificación integral, ahorro y crédito a la población.
- Orientar y capacitar sobre la naturaleza y el uso correcto de los productos y servicios financieros.
- Orientar y capacitar sobre comportamientos financieros saludables para reforzar la previsión y planeación financiera.
- Garantizar una mayor penetración curricular de la educación financiera.
- Diseñar estrategias nacionales de educación financiera, con sistemas adecuados de seguimiento y de evaluación de impacto.



- Proteger los derechos de los consumidores de productos financieros.
- Establecer un paquete presupuestario vinculado a cada estrategia de educación financiera.
- Concebir la educación financiera como una política integral, basada en la colaboración de todos los actores implicados.

Bibliografía

- Ruiz Ramírez, H.: “*Conceptos sobre educación financiera*” en observatorio de la economía latinoamericana, n° 144, 2011.
- Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, “Definición de Cooperativa”, <http://www.aciamericas.coop/principios-y-valores-cooperativos-4456>
- *Comité Económico y Social Europeo*.- “educación financiera para todos: Estrategias y buenas prácticas de educación financiera en la Unión Europea”, 2013
- Corporación Andina de Fomento, “La educación financiera en América Latina y el Caribe: Situación Actual y perspectivas”, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, N° 12 / 2013
- Concamex / Rico Rey, I.: “Programa de Identidad y Gobernabilidad Cooperativa”, Taller I, 2012
- GONZÁLEZ, Liliana y SAN BARTOLOMÉ, Juan Carlos: “*Balance Social Cooperativo: Una construcción en construcción. Ética, compromiso y transparencia en la gestión cooperativa*” Ed. Red Gráfica. 2008.
- Barriga A., Frida y Hernández R., Gerardo. Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. México: McGraw-Hill, 1998.
- Sparkassesntiftung für Internationale Kooperation, Taller Teórico Práctico para Formación de Expertos Facilitadores de educación financiera, Módulo II, 2015

Dinero electrónico y el papel de nuevos prestadores de servicios de pago

Raúl Morales*

1. Los sistemas de pago

1.1. Importancia de los sistemas de pago

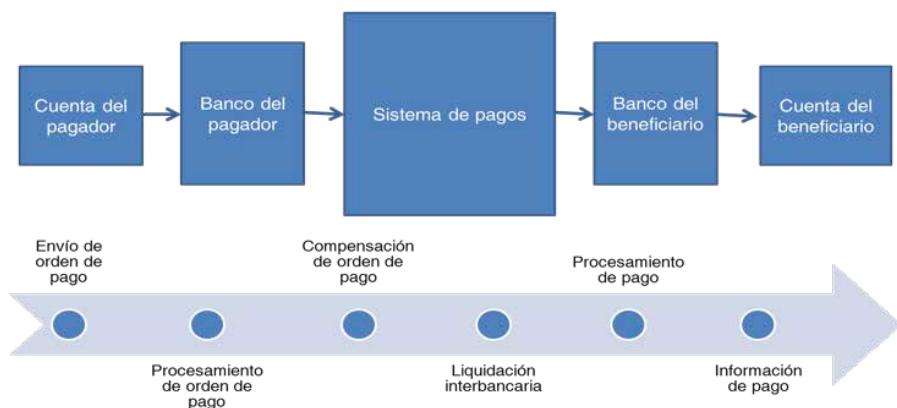
Los sistemas de pago son un componente central de toda economía y de su respectivo sector financiero. El objetivo principal de los sistemas de pago es facilitar las transacciones entre los agentes económicos y apoyar la asignación eficiente de recursos en la economía.

Un sistema de pagos, con un diseño y funcionamiento adecuados contribuye al buen funcionamiento de los mercados y ayuda a eliminar las fricciones en el comercio, reduciendo los costos de las transacciones y los riesgos para las partes que pagan y reciben los fondos por dichas transacciones.

La actividad de cualquier economía se debe a la necesidad de comprar y vender bienes y servicios, cumplir obligaciones pasadas y futuras, y en general a la transferencia de dinero entre individuos, empresas y Gobierno. Todo lo anterior ocurre cotidianamente a través de un gran número de transacciones, las cuales —en términos generales— se componen de: (i) la entrega de bienes y servicios; y (ii) del pago por éstos. Es decir que en cada transacción de la economía ocurre también una transferencia de fondos entre dos partes, un pagador y un beneficiario. El pagador es la parte de una transacción que puede emitir la orden de pago o se compromete a la transferencia de fondos al beneficiario. Un beneficiario es la parte de la transacción que se constituye como el destinatario final de los fondos enviados por un pagador.

En la Gráfica 1 se muestra lo que ocurre en una transacción cualquiera, desde el punto de vista del pagador y el beneficiario (parte superior), y del sistema de pagos (parte inferior).

* Investigador CEMLA-México

Gráfica 1. Ciclo de vida de un pago

Elaborado por el autor.

1.2. Características de los sistemas de pago

Los sistemas de pago se refieren al conjunto completo de instrumentos, intermediarios, reglas, procedimientos, procesos y sistemas de transferencia de fondos interbancarios que facilitan la circulación del dinero entre agentes económicos, a nivel doméstico y también transfronterizo.

Con el paso del tiempo, los sistemas de pago se han vuelto cada vez más complejos en su composición, tanto por sus funciones como por los componentes que hacen parte del ecosistema que los constituye. No obstante, prevalecen ciertos elementos comunes a cualquier sistema de pagos, independientemente de su alcance y uso. Estos elementos, o procesos, se refieren a:

- Los instrumentos de pago, que son un medio para autorizar y presentar un pago (es decir, los medios por los que el pagador otorga su autorización para que los fondos sean transferidos o el medio por el cual el beneficiario instruye que los fondos se recogen del pagador);
- Procesamiento de las transacciones (incluida la compensación), lo que implica el tratamiento de las instrucciones contenidas en cada orden de pago y que incluye el intercambio y confirmación de información sobre cuentas o fondos de que se trate, y la liquidación de los fondos por la información previamente acreditada entre las partes involucradas;



- Entidades que ofrezcan cuentas, instrumentos y servicios de pago a los clientes y que, en nombre de los pagadores o beneficiarios, puedan iniciar/finalizar el procesamiento de las órdenes de pago.
- Acuerdos, normas, convenios y contratos para que entidades, instrumentos y los propios sistemas puedan funcionar en conjunto para un procesamiento seguro y eficiente de cada orden de pago, o por decirlo de otra forma, procesar todas y cada una de las transacciones que entran y salen en el sistema de pagos.
- Marco legal e institucional que incorpore leyes, normas, reglas y procedimientos establecidos por reguladores y que sean seguidas por los operadores de sistemas de pago, facilitando el trabajo de la supervisión y vigilancia del funcionamiento de éstos.

Estos elementos están presentes en los distintos tipos de sistemas de pago y son piezas fundamentales que conviven y co-dependen entre sí.

Una forma de clasificar a los sistemas de pago tiene que ver con el tipo de pagador y beneficiario que participa en cada transacción, de la siguiente forma:

1. Sistemas de pago de alto valor: los participantes suelen ser entidades financieras y tienden a operar un número relativamente pequeño de transacciones de alto valor que, además, por lo general deben ocurrir en un tiempo crítico, casi siempre de forma inmediata. Debido al valor de las transacciones que operan, es de suma importancia su buen funcionamiento para mantener la estabilidad de los mercados financieros y consecuentemente de la economía.
2. Sistemas de pago minoristas: los participantes son generalmente las entidades no financieras (por ejemplo, individuos, empresas y agencias gubernamentales), que requieren realizar transacciones al por menor. Normalmente en estos sistemas operan un gran número de transacciones al por menor y de valores más bajos que los sistemas de pago de alto valor. Las transacciones se procesan en un tiempo determinado y generalmente con una urgencia menor a las que opera un sistema de pagos de alto valor.

En la Gráfica 2 se muestra una clasificación general de los sistemas de pago a partir de lo anterior.

Gráfica 2. Taxonomía de los sistemas de pago



Elaborado por el autor.

1.3. Los sistemas y servicios de pago minoristas

No obstante lo anterior, los sistemas de pago han evolucionado de forma gradual y, hoy en día, es más difícil encontrar un sistema que no pueda hacer ambos tipos de transacciones, tanto de alto como minoristas.

Los sistemas y servicios de pago minoristas se utilizan a diario para numerosas transacciones entre individuos, empresas y Gobierno. Por lo tanto, la mejora de la seguridad, eficiencia y acceso a estos sistemas y servicios, pueden aportar beneficios importantes para la actividad económica en general, gracias a una mejor distribución y recepción de los pagos realizados por los agentes económicos. A diferencia de los sistemas de pago de alto valor, enfocados en atender las necesidades de entidades financieras y grandes corporaciones en distintos mercados financieros, los sistemas de pago minoristas se enfocan en las necesidades de cada persona para realizar y recibir pagos.

Los sistemas de pago minoristas, se constituyen generalmente como acuerdos multilaterales que facilitan la coordinación e intercambio de órdenes de pago a nivel interbancario, es decir múltiples transacciones ocurriendo entre clientes de distintas entidades que proveen servicios de pago minoristas, utilizando un canal único y automatizado de comunicación y procesamiento.

Los sistemas de pago minoristas, están a cargo de los distintos procesos de validación y aceptación de las órdenes enviadas por todas las entidades que participen de forma directa en el sistema. Estos procesos incluyen: la verificación de la información de cada pago, a partir de medidas de seguridad para garantizar tanto la identificación del originador y la integridad y no repudio de cada orden de pago; el intercambio de información relevante entre entidades del pagador y el beneficiario, y el cálculo de las posiciones mutuas de tales entidades, generalmente en forma neta multilateral; y posteriormente el ordenamiento de la liquidación de las posiciones finales de cada entidad participante del sistema.



Se pueden reconocer, al menos, dos tipos de sistemas de pago minoristas. El primero, es una cámara de compensación automatizada (ACH), que es una organización que realiza el procesamiento de todas las órdenes de pago enviadas por los participantes del sistema cada cierto tiempo y ofrece, dependiendo de las reglas y acuerdos, arreglos bilaterales o multilaterales de compensación. El segundo, es un esquema (sistema), de tarjetas de pago, débito y crédito, que comprende un acuerdo técnico y comercial creado para servir a una o más marcas de tarjetas que proporciona las reglas de organización, regulación y operación, para el funcionamiento de cada tarjeta. Sus principales funciones son determinar normas para terminales de punto de venta y cajeros automáticos (ATM), decidir responsabilidades sobre gestión de riesgos, y manejar la infraestructura física que soporta la comunicación entre los participantes del esquema.

El funcionamiento de los sistemas de pago minoristas, por su naturaleza, se enfoca en los instrumentos (servicios), de pago que están disponibles para los clientes como un medio de pago que facilita la transferencia de fondos. Los instrumentos de pago pueden agruparse a grandes rasgos en efectivo (billetes y monedas), e instrumentos sin dinero en efectivo.

El efectivo, es decir los billetes y monedas, constituye un instrumento de pago minorista y como tal ha servido por muchos años para que los agentes económicos realicen sus transacciones. Mientras que el efectivo podría servir al propósito, para algunos, las necesidades de pago del día a día de poco valor, especialmente los pagos entre individuos o entre empresas pequeñas y medianas, su uso conlleva desventajas considerables para pagos remotos o de mayor valor. Para ejemplificar esto, basta con mirar como en la actualidad las necesidades de los agentes se han transformado, dando lugar a instrumentos de pago minoristas que permiten prescindir del efectivo, a través de medios electrónicos y digitales.

Dentro de los instrumentos de pago distintos del efectivo, existen dos grandes categorías, los instrumentos basados en papel, como el cheque, y los que se valen de medios electrónicos o digitales. Los instrumentos de pago electrónicos minoristas más comunes son:

- Tarjetas de pago: Incluyen tarjetas de débito y crédito, por lo general implican una tarjeta de plástico física, que sirve para iniciar la orden de pago en forma electrónica.
- Transferencia electrónica de fondos (EFT); incluyen órdenes para acreditar/debitar de forma directa (es decir, de cuenta a cuenta), y son procesados desde su inicio electrónicamente.

El énfasis de este documento tiene que ver con los instrumentos y servicios de pago minoristas electrónicos, particularmente de aquellos de más reciente



innovación en América Latina y el Caribe, es decir, los pagos móviles y los pagos por internet, y con énfasis especial en el dinero electrónico.

1.4. Innovaciones en pagos electrónicos minoristas

Los instrumentos y servicios de pago electrónicos minoristas resultan indispensables para la actividad económica, y como cualquier mercado su evolución depende en gran medida de factores de oferta y demanda. En el caso de la demanda, los hábitos y costumbres de los consumidores de estos servicios, tienen gran influencia en las necesidades y usos que se les da. Por el lado de la oferta, las estrategias de negocio de los proveedores de servicios de pago, así como otros aspectos de operación relacionados con la industria, tienen un papel central en su desarrollo.

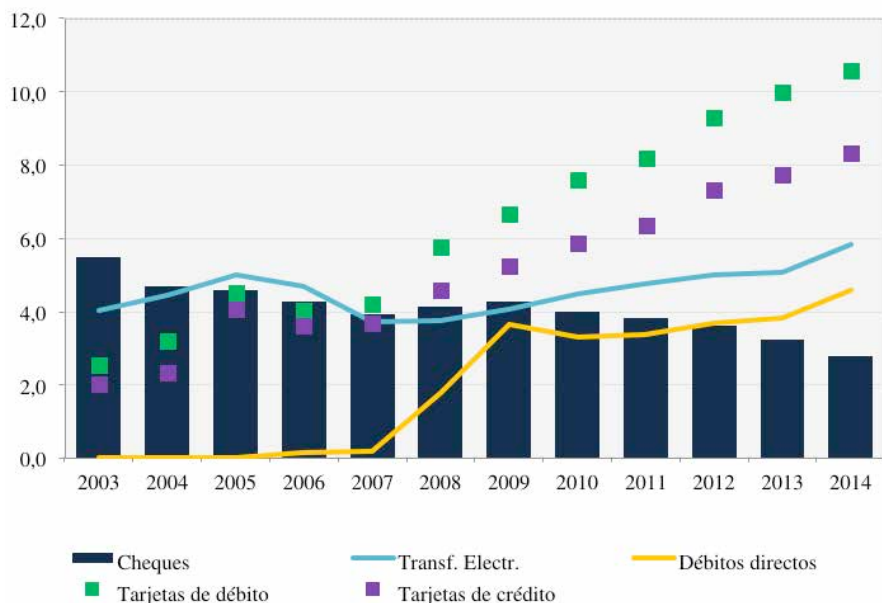
De lo anterior, la innovación puede considerarse como parte de los factores que están influyendo en el surgimiento de servicios de pago minoristas, que resultan novedosos, y han demostrado la capacidad de permitir a los clientes hacer lo que antes no podían hacer, por ejemplo, realizar pagos desde un dispositivo móvil o bien pagar comisiones muy bajas para realizar una transacción. Pero; en particular la innovación en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación ha contribuido de manera significativa a la prestación de servicios de pago minoristas, especialmente en lo que se refiere a los canales utilizados para el procesamiento, iniciación y confirmación, de las órdenes de pago— haciendo más conveniente y ágil la transmisión de información y en consecuencia de los fondos por las transacciones que están detrás del uso de los distintos instrumentos y servicios. Uno de los casos que más se conoce en esta materia, es la introducción de medios electrónicos, digitales y remotos para hacer pagos de una forma más conveniente y económica, sin la necesidad de utilizar el efectivo, ejemplos de estos instrumentos son las transferencias electrónicas y las tarjetas de pago. Pero además de esto, existen otras innovaciones que se han implementado de manera reciente, muchas de ellas asociadas con el uso del internet, la telefonía móvil y la tecnología de comunicación por cercanía (NFC por sus siglas en inglés, *Near-Field Communication*), como canales y dispositivos de acceso.

Después del año 2001, existe un crecimiento notable de la innovación en los servicios de pago minoristas a nivel internacional y en este contexto, América Latina y el Caribe se incluye en el grupo de países que tiene una tendencia a la alza, en el uso de instrumentos de pago electrónicos y digitales respecto del efectivo. Esta tendencia implica cambios importantes en la forma como la población está decidiendo qué, cuándo, dónde y cómo paga sus transacciones, cambios que han sido posibles gracias a la mayor conveniencia y experiencia más amigable para usar estos servicios, por ejemplo a través de un teléfono móvil.

En la Gráfica 3 se refleja el cambio hacia un mayor uso de transferencias electrónicas y una disminución en el uso del cheque en años recientes.



Gráfica 3. Transacciones per cápita con instrumentos de pago electrónicos minoristas en América Latina y el Caribe



Fuente: Información de CEMLA. Elaboración del autor.

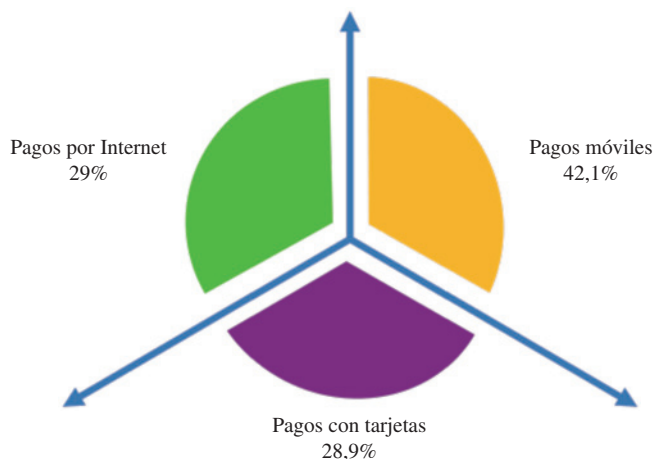
Destaca que, el número de transacciones per cápita mediante transferencias electrónicas de crédito en países de América Latina y el Caribe, creció en 50% entre 2003 y 2014, mientras que otros instrumentos de pago, como el cheque, perdieron relevancia, cayendo de 5.5 a 2.8 transacciones por año, durante el mismo periodo de tiempo. Las tarjetas de débito y crédito son los servicios de pago que más han aumentado su uso en la región, pasando de 2.1 a 10.6 y de 2.0 a 8.3 transacciones anuales per cápita, respectivamente. Lo anterior sirve para confirmar que efectivamente la innovación es un fenómeno creciente y evidente en América Latina y el Caribe, aunque ha adoptado formas y tendencias variadas de una jurisdicción a otra, en función de circunstancias y condiciones particulares de cada mercado.

En general, las innovaciones en pagos minoristas que han surgido en la última década y en años anteriores se pueden clasificar de la siguiente forma:

1. Pagos con tarjetas
2. Pagos por internet
3. Pagos móviles

En la Gráfica 4, se puede ver que las innovaciones en pagos minoristas están actualmente dominadas por los pagos móviles representando 42.1% del total de nuevos servicios, seguido de los pagos por internet y con tarjetas.

Gráfica 4. Tipos de servicios de pago innovadores en ALC



Fuente: Información de CEMLA. Elaboración propia.

1.5. Pagos con tarjetas

Estos pagos son iniciados por medio de una tarjeta o microprocesador (chip), incrustado en una tarjeta de débito o crédito, y la orden de pago correspondiente es procesada de acuerdo con reglas específicas del esquema de tarjetas de pago que se esté utilizando.

La innovación con tarjetas de pago ha estado enfocada principalmente en mejorar la experiencia y conveniencia de estos instrumentos. Los modelos de negocio nuevos que hay en la región consisten en: 1) chip inteligente (EMV) y tecnología NFC (*Near-Field Communication*), y 2) tarjetas pre-pagadas con distintos fines y alcances.

En cuanto a los productos nuevos basados en el chip inteligente (EMV), estos se refieren a tarjetas en las que se ha sustituido el uso de la banda magnética por un



nuevo microprocesador que ha traído más seguridad ante fraudes financieros y ha permitido, en muchos casos, una mayor interoperabilidad nacional e internacional de estos instrumentos, lo que se traduce en beneficios y reducción de costos de transacción para todas las partes involucradas, es decir, entidades que emiten la tarjeta, los clientes que la utilizan y los sistemas de pago que las compensan y liquidan. En cuanto al uso de la tecnología NFC en tarjetas, los servicios de pago novedosos que tienen esta característica, funcionan mediante un microprocesador en un dispositivo (tarjeta de pago o teléfono móvil), que no requiere de un contacto físico, como ser deslizada en una terminal punto de venta o ser introducida en un ATM, para poder iniciar la orden de pago. Un modelo de tarjetas con NFC que han surgido últimamente, tienen que ver con la red de transporte público en varios países, permitiendo con este modelo, el pre-pago del servicio de transporte y la acumulación de un saldo que se mantiene en la tarjeta, semejante a una monedero electrónico, pero que a diferencia de una tarjeta de pago con NFC, solo pueden ser utilizadas en un sistema cerrado, en este caso el de la red de transporte público. El uso de la tecnología NFC en sistemas y servicios de pago minoristas, en América Latina y el Caribe, es aún limitado comparado con el EMV.

Las tarjetas pre-pagadas son un modelo de negocio muy relevante en la actualidad debido a que por sus características como producto resultan más amigables y accesibles al público en general, incluyendo a clientes generalmente excluidos del sector financiero tradicional. En algunos casos este tipo de tarjetas se ofrece como un producto mixto que comparte características de las de un pago móvil, es decir, como un monedero electrónico.

1.6. Pagos por Internet

Estos pagos son iniciados en un dispositivo electrónico o digital con conexión a internet (p. ej. laptops, tabletas y teléfonos inteligentes), la orden de pago se transmite y confirma en línea entre el cliente y su proveedor de servicios de pago.

Entre los pagos por internet se destaca el modelo de “*banca en línea*”, dirigida a que los clientes puedan efectuar múltiples transacciones sin tener que acercarse a un punto de atención personal como lo es la ventanilla bancaria, los ATM o las terminales punto de venta. Este modelo ha brindado mayor conveniencia y seguridad y al mismo tiempo, ha resuelto problemas asociados con el acceso y cobertura geográfica de entidades financieras, además de que permite a los clientes acceder vía electrónica desde cualquier ubicación, incluso a través de dispositivos móviles, a sus cuentas bancarias a través de los medios que la entidad financiera le proporciona para llevar a cabo determinadas operaciones.

La creación de una red de agentes bancarios que están conectados vía internet a entidades financieras, es un modelo de negocio innovador en la región, permitiendo



que tiendas de conveniencia, supermercados, farmacias, y distintos establecimientos comerciales, se convierten en puntos de atención que, conectados vía internet, atienden a una cantidad de clientes que por su ubicación geográfica prefieren acudir a una tienda de conveniencia que a una sucursal bancaria.

Más recientemente, ha surgido un servicio novedoso asociado con las terminales punto de venta tradicionales, denominado m-POS (*mobile point of sale*). Estos son servicios en los que cualquier dispositivo electrónico como teléfono inteligente o tableta, sirven como terminal punto de venta “móvil” y cuyo funcionamiento es similar al de cualquier punto de venta tradicional pero que, conectado a internet a través de un prestador especializado de servicios de comunicación entre la entidad financiera que emitió la tarjeta y el establecimiento (en este caso pequeñas tiendas o comercios) que cuenta con el m-POS, soluciona los problemas de adquisición, costos y utilización para el establecimiento comercial que lo adquiere, trayendo consigo ventajas respecto de la instalación de puntos de venta convencionales.

Existen también nuevos servicios de pago con internet que se asemejan a la banca en línea pero, difieren de éstos por: 1) la inmediatez con la que se procesan o 2) el tipo de pagador y beneficiario que los utilizan. En cuanto a los primeros, la innovación se refiere a pagos instantáneos (o *faster payments*), que tienen la característica principal de que se inician por medio de una conexión a internet, y la orden se procesa a través de un sistema de pagos de alto valor, generalmente el sistema de liquidación bruta en tiempo real del banco central, permitiendo que la información y los fondos se procesen en cuestión de minutos, es decir casi en tiempo real. En cuanto a los segundos, se trata de los pagos gubernamentales, específicamente de pagos de la tesorería nacional, relacionados con la nómina salarial y diversos pagos a proveedores y otras agencias gubernamentales, en los que, a través del uso de internet y de plataformas electrónicas, el Gobierno puede recibir o realizar pagos de forma masiva y a bajo costo.

1.7. Pagos móviles

Los pagos móviles son iniciados en un teléfono móvil (con o sin acceso a internet, es decir que no necesariamente se trata de teléfonos inteligentes), y cuya orden de pago se transmite, recibe y confirma a través de comunicación y transmisión de datos (por ejemplo, llamada de voz, mensajes de texto).

Los pagos móviles resultan innovadores y presentan la característica general de servir para un amplio espectro de operaciones financieras que se pueden efectuar accediendo por medio de un teléfono móvil, como pueden ser compras en comercios, transferencias a cuentas bancarias, retiros de efectivo, consultas de saldos o movimientos, pago de servicios, envío y recepción de remesas, entre otras transacciones.



El modelo de negocio más reconocido y exitoso hasta el momento es el monedero electrónico, seguido de la apertura de cuentas transaccionales¹. En ambos casos, estos servicios de pago funcionan, casi siempre, a través de un teléfono móvil.

El monedero electrónico se refiere a un producto de pago nuevo en el que un teléfono móvil se convierte en un dispositivo de almacenamiento de fondos para realizar y recibir pagos. Generalmente, los fondos se asocian a un número telefónico y tienen limitantes transaccionales que los diferencian de cuentas bancarias tradicionales e incluso de cuentas de transacción, por cuanto su uso depende siempre y totalmente de la existencia de un teléfono móvil.

Las cuentas transaccionales, que últimamente se han desarrollado más que la monedero electrónico, debido a programas de inclusión financiera que promueven el acceso financiero, son cuentas para recibir y enviar pagos, ahorrar dinero y acceder a otros servicios financieros de forma gradual. Dependiendo del país, estas cuentas pueden ser emitidas únicamente por cierto tipo de entidades que son autorizadas para prestar este tipo de servicios de pago, o bien en algunos casos, también participan otras entidades no tradicionales como las empresas de telecomunicaciones.

1.8. La innovación en pagos electrónicos minoristas a futuro

La dinámica de los productos de pago novedosos en América Latina y el Caribe ha sido muy positiva en años recientes. Por un lado, estos han traído mayor funcionalidad, conveniencia y se vienen utilizando con más frecuencia, lo que puede ser positivo para cambiar los hábitos de pago de los clientes. Por otro, han permitido reforzar la competencia entre prestadores de servicios de pago, no solo tradicionales, sino también nuevos prestadores o aliados en la prestación de los servicios de pago, como las empresas de telecomunicaciones, entidades financieras no bancarias, comercios, empresas *fintech*, entre otros nuevos jugadores. Finalmente, la presencia creciente del comercio electrónico y el mayor acceso a internet son factores que han influido directamente en que sigan apareciendo nuevos servicios de pago electrónicos minoristas.

1.9. El dinero electrónico

El dinero electrónico es en términos generales, una combinación de innovaciones en servicios de pago minoristas. No se trata de un pago por internet o un pago móvil, sino de un instrumento que permite al cliente almacenar dinero que es respaldado por un emisor autorizado, sin que exista necesariamente una cuenta bancaria en su funcionamiento. El valor almacenado sirve para recibir o realizar pagos y se encuentra en un dispositivo de almacenamiento software o hardware, dependiendo del modelo y esquema de negocio que se trate.

1 Existen distintas denominaciones para este tipo de cuentas, como por ejemplo cuentas básicas o de acceso universal, etc.



Por lo general, entidades no bancarias suelen ser prestadores de este tipo de servicios de pago más que las entidades financieras tradicionales, de algún modo porque este instrumento ha surgido como una respuesta al desarrollo de la tecnología aplicada a la industria financiera, la innovación, y a la exclusión financiera por parte del sector financiero más tradicional.

1.9.1. Orígenes

No es claro cuando surgió la primera solución de dinero electrónico a nivel mundial. Tampoco se puede decir que es un modelo de negocio de muy reciente implementación si se considera que para 1993, cuando el desarrollo tecnológico en servicios de pago electrónicos minoristas apenas comenzaba, ya había conocimiento de un modelo basado en una tarjeta pre-pagada en Europa que contaba con las características del dinero electrónico como instrumento de pago. A partir de ese año, comenzó a registrarse un número creciente de proyectos y desarrollos de instrumentos de pago con las características del dinero electrónico. Estos nuevos desarrollos se enfocaron en crear tarjetas pre-pagadas de uso múltiple, pero con el paso de la tecnología, el avance del comercio electrónico y el avance en la industria de servicios financieros (en la que se incluyen los pagos electrónicos minoristas), se han venido incorporando un número importante y creciente de productos de dinero electrónico basados en un software especializado.

Hoy en día, existe una variedad considerable de soluciones de dinero electrónico a nivel internacional, pero no todos funcionan igual, ni mucho menos han desplazado a otros instrumentos de pago como la tarjeta de crédito. De la misma forma, han surgido muchos productos cuyo éxito no ha sido el esperado y que consiguientemente han salido del mercado, dejando a un número relativamente bajo de modelos en funcionamiento, dependiendo del país que se trate.

1.9.2. Funcionamiento y algunos modelos existentes

El dinero electrónico se diferencia de otros instrumentos de pago de formas diversas. Por ejemplo, respecto del efectivo que cuenta con características físicas de seguridad, el dinero electrónico utiliza la tecnología de información y comunicación para procesar y autenticar transacciones y para proteger la confidencialidad y la integridad de los datos; de igual manera, el dinero electrónico no tiene que ser intercambiado físicamente como el efectivo y por lo tanto puede ser más fácil utilizarlo para pagos remotos. Esto supone una sustituibilidad potencial entre el dinero electrónico y el efectivo. En el caso del dinero electrónico, los fondos disponibles solo pueden movilizarse con un instrumento de pago específico, que es el medio de almacenamiento que representa el poder adquisitivo, mientras que el efectivo es en sí el instrumento de pago.



Para comprender el funcionamiento general de un modelo de dinero electrónico, en primer lugar, es importante tomar en cuenta que los sistemas cerrados, como las tarjetas pre-pagadas de la red de transporte público o de cadenas comerciales que sirven para redimir o acumular recompensas, no constituyen un instrumento de pago electrónico minorista, por lo que en este documento se trata únicamente el funcionamiento de sistemas abiertos de dinero electrónico.

Dentro de la variedad de sistemas abiertos de dinero electrónico se puede encontrar algunos que funcionan con hardware, software o una combinación de ambos.

En el caso del dinero electrónico que se basa en un *hardware*, el poder adquisitivo reside en un dispositivo físico personal, como una tarjeta pre-pagada con chip inteligente (EMV), con características de seguridad basadas en hardware. Los valores monetarios se transfieren a través de lectores de dispositivos que no necesitan conectividad de red en tiempo real a un servidor.

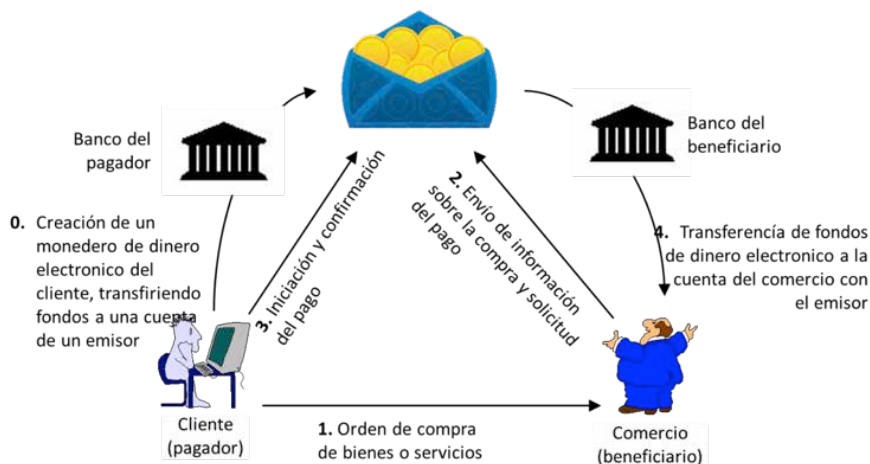
El dinero electrónico que se basa en un software especializado, funciona a través de dispositivos personales tales como teléfonos móviles o tabletas. Para habilitar la transferencia de valores monetarios, el dispositivo personal normalmente necesita establecer una conexión en línea con un servidor remoto que controla y procesa el poder de compra a partir del valor almacenado en dicho dispositivo.

Las principales diferencias, entre los productos basados en tarjetas y productos basados en software, tienen que ver con las características técnicas de seguridad y el medio de almacenamiento del dinero electrónico. Sin embargo, hay también muchas similitudes, como el hecho de que en ambos casos el usuario tiene que crear una cuenta en la que paga un monto de dinero por adelantado, es decir pre-paga, el valor almacenado en el monedero electrónico.

No obstante, si bien se puede esperar que cada modelo de dinero electrónico funcione a través de uno u otro, la innovación en servicios de pago electrónicos minoristas ha permitido el desarrollo de nuevos modelos que combina ambos, pero que en esencia funciona de igual forma, es decir, con fondos previamente cargados por el cliente.

En la Gráfica 5 se describe un esquema posible para el funcionamiento de un modelo de dinero electrónico cuyo sistema es abierto.

Gráfica 5. Esquema tipo de un modelo de dinero electrónico



Elaborado por el autor.

Hay varios elementos a destacar en el esquema propuesto en la Gráfica 5. Por un lado, se observa la necesidad de contar con emisores autorizados para crear los monederos electrónicos de clientes, que pagaran y recibirán fondos pre-cargados en sus respectivas cuentas. Por otro lado, se observa que al ser un sistema abierto, cada cliente puede mantener su monedero con un emisor, que si no es una entidad financiera, cuya operación de fondos puede ser en distintas entidades financieras. Otro aspecto que se debe destacar, de un esquema de dinero electrónico, tiene que ver con el doble flujo de información; en una parte, el pagador y beneficiario se comunican para confirmar la transacción (puede ser una compra de comercio electrónico o una transferencia de dinero entre personas), y en otra parte la orden de pago de esta transacción se inicia una vez confirmada la primera comunicación y con ello entra en funcionamiento el sistema de pagos que soporta el procesamiento de las transacciones de dinero electrónico —tal como lo hace una ACH— y que se encarga de iniciar, validar y confirmar el pago, permitiendo con ello la transferencia efectiva del dinero de un monedero a otro.

A nivel mundial, el desarrollo de nuevos y distintos modelos de dinero electrónico ha mostrado una tasa de impacto en forma de S, es decir, después de un período de crecimiento importante en el comienzo, llega a un punto de estabilización, o en el peor de los casos, comienza a decaer su tasa de uso. Esto se deriva del hecho de que, la utilidad de cualquier servicio de pago electrónico minorista, depende de la percepción de clientes y proveedores de servicios de pago sobre el grado de utilización y aceptación del servicio. Con la creciente familiaridad a través del tiempo sobre distintos productos de dinero electrónico, se puede esperar que gradualmente se reduzca la reticencia natural de



individuos y empresas a confiar en éstos. Desde el punto de vista del negocio, la fijación de precios y comisiones de un monedero electrónico, podría hacer que un modelo de negocio sea más rentable vis-à-vis otros servicios de pago electrónicos minoristas más tradicionales, por cuanto los costos de procesamiento se reducen considerablemente, por ejemplo por la emisión de un plástico. A esto se debe agregar que si un producto cumple con las necesidades o expectativas de la población, se pueden convertir rápidamente en instrumentos que alcancen economías de escala tales que, generen una masa crítica de transacciones que hagan sustentable el funcionamiento del modelo.

En relación con este último asunto en el funcionamiento del dinero electrónico, es tal vez el punto más importante en cuanto al desarrollo y futuro de este servicio de pago electrónico minorista. Junto con el proceso de familiarización, adopción y creciente uso de este tipo de servicios por parte de la población, la factibilidad del negocio se convierten en factores habilitadores y de éxito potencial.

A nivel mundial, se puede hablar de pocos casos de éxito en materia de dinero electrónico. Como se puede observar en la Gráfica 6, la experiencia, a nivel internacional, ha demostrado hasta ahora que los modelos de dinero electrónico a través de teléfonos móviles y ligados a la adquisición de bienes y servicios de forma electrónica parecen tener más éxito. En estos casos, lo que se ha logrado es reducir la complejidad para realizar cierto tipo de transacciones, o bien se han eliminado fricciones y barreras de acceso, tanto para el cliente como para el proveedor del servicio de pago, o bien se ha logrado aparear el uso del servicio en cuestión con otro servicio de uso cotidiano, o bien se ha transformado el riesgo por valor agregado al cliente.

Gráfica 6. Ejemplos de dinero electrónico a nivel mundial

Innovación asociada	Modelo o producto de dinero electrónico
Tarjetas pre-pagadas	Octopus card
	Suica
	Alipay
	PayPal
	Bim
Pagos por internet	Google Wallet
	WeChatPay
	Facebook Messenger
Pagos móviles	M-PESA
	Bim
	Pagos Digitales Peruanos
	Dinero Electrónico BCE
	Tigo Money

Elaborado por el autor.

Al observar algunos de los casos de éxito que aparecen en la Gráfica anterior, se puede ver que la existencia de empresas de telecomunicaciones y de empresas no financieras han jugado un papel determinante en la penetración que se ha logrado, en el mercado con soluciones de dinero electrónico como un medio para acercar al cliente a la posibilidad de realizar transacciones en un entorno seguro y ágil. Tal es el caso de PayPal y otros modelos de negocio asociados con el comercio electrónico, que le ofrecen a un cliente la comodidad e incentivos lo suficientemente relevantes como para reflexionar, o sentirse atraído, sobre la conveniencia de usarlos frente a la posibilidad de adquirirlo de forma tradicional, por ejemplo en un establecimiento físico y mediante efectivo. En otros casos, hay un grupo de soluciones que han tenido un éxito inmediato debido a una incipiente industria de servicios financieros y que por consecuencia han cubierto necesidades particulares tomando nichos de mercado desatendidos, como lo es M-PESA o Tigo Money, ambos modelos de dinero electrónico con una operación semejante, que han adquirido o sobrepasado la relevancia de cualquier otro intermediario financiero, si se considera el número de cuentahabientes que actualmente tienen. Finalmente, hay un grupo de soluciones de dinero electrónico que más bien se han desarrollado de forma muy particular en cada país por proveedores diversos: por ejemplo, Octopus Card que es un modelo de negocio que ha acoplado el uso (y pago), de la red de transporte público con la posibilidad de contar con un servicio de pago electrónico muy versátil y de alta aceptación en una sola tarjeta; otro es, Pagos Digitales Peruanos que constituye un esfuerzo mancomunado de la industria bancaria, por ofrecer un modelo de dinero electrónico de alta aceptación y de fácil escalabilidad a múltiples tipos de transacciones, como pueden ser pagos entre empresas, entre individuos, etc.

La constancia de que estos modelos de dinero electrónico están logrando un cambio significativo tiene varias caras. Por un lado, la cobertura geográfica que este tipo de productos ha ofrecido a la población; es decir, la posibilidad de llegar a las zonas rurales y aisladas, donde proporcionando puntos físicos de acceso a los servicios de pago, se ha convertido en un detonante para su éxito. Por otro, ofrecer al cliente una experiencia libre de contratiempos (fricciones), y llena de opciones adicionales, ha permitido que el pago sea solo el ancla hacia otros servicios que son del interés de nuevos clientes, dejando al pago como un medio y no como el objetivo central. En cada caso, otros aspectos de orden local también han jugado un papel en facilitar la rápida penetración de este tipo de servicios, en ese grupo de aspectos se encuentra el nivel de educación financiera, el nivel de acceso y calidad a servicios de telecomunicaciones (internet, telefonía móvil, etc.), la adecuación del marco legal y normativo para incorporar nuevos modelos de negocio al circuito de regulación y supervisión, cooperación y competencia en la industria.



1.9.3. Los proveedores de dinero electrónico

Los bancos y otras instituciones financieras son actores fundamentales en los sistemas de pago electrónicos minoristas. Hasta ahora y generalmente, los bancos y cierto tipo de instituciones financieras no bancarias, son los principales proveedores de servicios de pago. La innovación, descrita en secciones anteriores, también ha influido en cambios relativamente recientes con los que cada vez más, ciertas entidades no financieras, ahora también están entrando al mercado de los pagos electrónicos minoristas, en las distintas etapas de la iniciación y el procesamiento de las transacciones.

La competencia y la cooperación en la provisión de servicios de pago electrónicos minoristas, ha sido otra de las razones por la que estos cambios se estén dando con más frecuencia. Pero; la existencia de un ambiente de competencia y de igualdad de condiciones apropiado, no es lo común cuando se habla de servicios financieros y en muchos casos lo que prevalece, es la existencia de grupos de entidades o proveedores únicos, que concentran funciones y capacidades críticas en el sector financiero, y desfavorecen una sana competencia, necesaria para la aparición de nuevos modelos de negocio más convenientes, económicos y rentables. La forma de resolver este tipo de prácticas ha sido, en muchos casos, la cooperación inducida o provocada por nuevos proveedores de servicios de pago que irrumpen en el mercado.

La entrada al mercado de pagos electrónicos minoristas de entidades no financieras, como proveedores del servicio de dinero electrónico, ha sido cada vez más notoria en la región y, en parte es gracias a éstas que las condiciones de competencia en la industria de los pagos electrónicos minoristas se vean favorecidas. Son las empresas de telecomunicaciones, también denominadas como Telcos; y, emisores de dinero electrónico especializados, las entidades que se pueden encontrar en la actualidad compitiendo en la provisión de soluciones de pago en América Latina y el Caribe.

Este tipo de proveedores ha logrado solventar necesidades de los clientes con modelos de negocios ventajosos y económicos y, en el mejor de los casos, interoperables, gracias a la combinación de tecnología, procesos novedosos y condiciones existentes en el sistema de pagos de cada país. Esto ha logrado en las distintas fases del procesamiento de las transacciones por dinero electrónico. En la mayoría de los casos se han logrado posicionar como el proveedor directo, mientras que en el caso de las Telcos, siguen dominando la provisión de los servicios de comunicación, necesarios para la iniciación y procesamiento de las transacciones, aunque también tienen, en varios casos, un papel más directo con el cliente.

Pese a las ganancias que se han registrado, en términos de competencia con la entrada de estos nuevos proveedores, también han surgido nuevas preocupaciones para asegurar al cliente que estos medios de intercambio son confiables. Al ser mo-

delos de negocio innovadores, las reglas de operación y funcionamiento en muchos casos no son del dominio de los reguladores y supervisores, por lo que, anticipar riesgos inherentes a su uso, se vuelve una tarea nueva, por ejemplo, frente a otros servicios de pago ya conocidos como la tarjeta de crédito o los pagos por internet.

Algunos de los riesgos que pueden provenir de la entrada de nuevos proveedores de servicios de pago, específicamente del dinero electrónico, en la industria, se refieren a:

- Seguridad del dinero de los clientes, a partir de la confiabilidad de los proveedores y de la garantía de los fondos, tomando en cuenta que en el funcionamiento de dinero electrónico no necesariamente se tiene una cuenta bancaria, apropiadamente protegida por mecanismos existentes de garantía de depósitos, detrás.
- Existencia de intereses no legítimos en la apertura y manejo de monederos electrónicos, para lavar dinero o realizar otro tipo de actividad ilícita, lo que supone la necesidad de contar con mecanismos para identificar y validar a cuentahabientes, en un modelo de dinero electrónico.
- Mayores vulnerabilidades y exposición a fraudes cibernéticos, como duplicación y robo de identidad, debido a la alta dependencia a comunicarse por redes de telecomunicaciones que si no se gestionan, de forma adecuada, pueden conllevar a que los procesos de iniciación, autenticación o confirmación sean sujetos de ataques informáticos.

Dados los cambios que están ocurriendo en la industria de los pagos electrónicos minoristas, el papel de estos proveedores nuevos, tanto por los beneficios como por los riesgos que suponen, se vuelven en un asunto de interés para la industria y la economía en su conjunto. Es tan relevante su participación que los problemas en materia de regulación, supervisión, acceso a mecanismos de compensación y liquidación o a las redes de distribución de pago, pueden reflejarse en la materialización de los riesgos arriba señalados. Ante esto, se requiere de un equilibrio en las reglas de juego que estos nuevos proveedores deben cumplir. Primero, se deben tener reglas claras y proporcionales para entrar al mercado que no supongan unos costos de cumplimiento que inhiban o desincentiven a modelos de negocio con un potencial analizado, o probado, apropiadamente; se deben identificar, valorar y gestionar todos los riesgos asociados con la prestación del servicios de pago para que los proveedores conozcan anticipadamente las áreas en las que se requiere de más atención y dedicación de esfuerzos; se debe tener claro el alcance de los distintos tipos de proveedores, sean proveedores directos o intermedios del servicio, para que cualquier subcontratación a terceros, sean también considerados dentro del marco de gestión integral de riesgos; la claridad y certeza de que las reglas del juego también son importante para que los proveedores tengan conocimiento oportuno y apropiado de las condiciones y requisitos de operación.



Enseguida, se debe asegurar que independientemente del modelo de negocio o tecnología empleada en el producto de dinero electrónico, los proveedores tengan acceso a servicios bancarios y mecanismos de compensación necesarios para brindar un servicio justo al cliente, para mantener de forma segura los fondos que gestionan y para satisfacer sus propios requisitos de negocio —bajo condiciones justas y equitativas— incluyendo sus necesidades de gestión de efectivo; se debe también procurar que el acceso a redes de distribución de pagos y de comunicación o acceso de los clientes no sea restrictivo, de tal modo que no se vea afectada la calidad e idoneidad de los servicios debido a altos costos; se necesita que la existencia de otra infraestructura física crítica para el funcionamiento de un producto de dinero electrónico sea altamente disponible, tales como terminales punto de venta, cajeros automáticos o máquinas dispensadoras especializadas; la convivencia de modelos de dinero electrónico con el modelo de agente bancario, es algo que también está ocurriendo en algunos países, por lo que una adecuada complementariedad y correcto funcionamiento de ambos es deseable para que los proveedores de dinero electrónico y los agentes bancarios puedan convivir o apoyarse unos con otros, y cuando es el caso de que esto ya ocurre, se debe velar porque no surjan prácticas de concentración de mercado que inhiban la competencia o la innovación de las que han surgido en ambos modelos de negocio.

1.9.4. El futuro del dinero electrónico

El dinero electrónico ha movido y continúa moviendo la agenda de muchos países en materia de sistemas de pago. En los casos más extremos, su llegada ha significado una oportunidad para atender a grupos de la población cuyo acceso a servicios financieros había estado limitado por razones geográficas o culturales, gracias a la simplicidad de un dispositivo tan común como el teléfono móvil. En otros casos, su llegada se ha debido más bien al interés de entidades dedicadas a la innovación en servicios financieros y que una vez probando su servicio en un país, pueden llegar a nuevos destinos con un concepto y modelo de negocio probado, teniendo tasas de éxito variadas entre un país y otro.

Sin embargo, el dinero electrónico no es la respuesta a todos los problemas que enfrenta una economía para mejorar la manera en la que los distintos agentes económicos realizan sus distintas transacciones. Si fuera así, ya se apreciaría un cambio en la cantidad de efectivo que los individuos cargan en sus bolsillos para transacciones tan simples y cotidianas como la adquisición de alimentos, el pago de un servicio de transporte o la repartición de dinero entre miembros de su familia para sus gastos cotidianos; o bien, muchas (micro y pequeñas), empresas ya no recolectarían o distribuirían sus pagos desde y hacia otras empresas, ni pagarían sueldos a sus empleados semanal, quincenal o mensualmente, gestionando grandes sumas de efectivo. Se trata de un problema que el dinero electrónico ha disminuido y que,



si logra seguir influyendo en su disminución, puede tomar varios años para poder evaluar sus efectos a un nivel agregado, tal como las tarjetas o las transferencias han servido para remplazar a los cheques como principal instrumento de pago distinto del efectivo. En ese camino, influirán otras consideraciones no menos importantes a la mayor o menor adopción del dinero electrónico, como lo es lograr que existan estándares universalmente aceptados y modelos de negocio tan interoperables que le permitan a un cliente lograr que su monedero electrónico sirva en su comunidad para enviar dinero a familiares, como en otra comunidad o ciudad para cumplir con distintas obligaciones de pago, tal y como hoy se puede utilizar una tarjeta de marca internacional en un cajero automático como si no existieran fronteras.

El alcance de este documento no es ofrecer un diagnóstico de cuando y como ocurrirá lo anterior, sino de lo que se ha logrado hasta ahora en materia de dinero electrónico. De ahí que se pueda concluir lo siguiente:

- El dinero electrónico se ha convertido en una opción para clientes que bajo condiciones normales, no podrían o no desearían abrir una cuenta bancaria tradicional como primer punto de entrada al mundo financiero.
- El dinero electrónico, ha facilitado el acceso a una extensa variedad de servicios financieros y de pago a través de un solo instrumento en el que se tiene dinero almacenado y al que se puede acceder en una infinidad de establecimientos comerciales de diversa naturaleza, como lo son tiendas de conveniencia, farmacias, supermercados, etc.
- El modelo de operación del dinero electrónico, además, se ha convertido en un soporte de la agenda de inclusión financiera, prioritaria para varios países de la región, gracias a que multiplica considerablemente la red de cobertura y acceso a servicios financieros y de pago.
- El dinero electrónico ha promovido un ámbito de mayor competencia con otros proveedores de servicios de pago y, ha diversificado el ecosistema que conforma el sistema de pagos necesario para que este tipo de servicios puedan funcionar, incluyendo nuevas formas de iniciación, validación y en general de comunicación de las órdenes de pago que ocurren por transacciones con este producto.

En suma, el modelo de dinero electrónico y su éxito en el mercado han resultado positivos en términos generales. Desde la óptica que se tome, tanto clientes como proveedores y otras partes interesadas, se pueden ver beneficiadas si las condiciones (comerciales, de operación y normativas), son las adecuadas.

Dinero Móvil: oportunidad de innovación financiera para las instituciones microfinancieras¹

Jorge Moncayo²

Fausto Valencia³

1. Introducción

Los Sistemas de dinero móvil o dinero electrónico se encuentran operando en alrededor de 93 países en todo el mundo. Estos sistemas son mecanismos para interactuar con la moneda regulada por los Bancos Centrales y la legislación local.

Los productos monetarios más utilizados son: transferencias de persona a persona, cargas (cash in), descargas (cash out), pagos masivos como son las transferencias monetarias no contributivas, recepción de remesas entre otros.

En diferentes países, estos sistemas han evolucionado de ser solamente un canal transaccional, a una herramienta de servicios financieros tales como: colocación de créditos a bajos costos operativos y transaccionales, innovación de productos de captación como cuentas de ahorros móviles, inversiones, etc.

Durante el 2016, en el Ecuador, el ecosistema de dinero móvil ha dado cambios importantes, permitiendo a las microfinancieras ofrecer sus propios productos y servicios, generado así una gran oportunidad de innovación para brindar diferentes accesos y servicios financieros a personas en condición de vulnerabilidad, y a aquellos no incluidos financieramente.

1 Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden a ninguna institución que pudieran estar asociados.

2 Coordinador de Inclusión Financiera, Banco Central de Ecuador. Contacto: moncayo_jorge@hotmail.com

3 Director General, Innovafics: Contacto: fausto.valencia@innovafics.com



2. Dinero móvil en el mundo

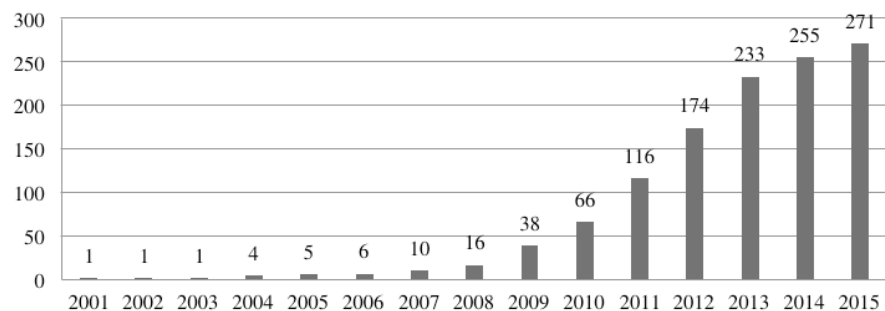
El dinero móvil, como las tarjetas de crédito, tarjetas de débito, es un mecanismo para interactuar con la moneda regulada por el gobierno local, como dólares o euros; su valor es igual a la moneda fiduciaria y es regulada por los Bancos Centrales de cada uno de los países. En contraste, hay las monedas criptográficas, las cuales son “un tipo de dinero no regulado, digital, que se emite y controla normalmente por sus desarrolladores, siendo utilizado y aceptado entre los miembros de una comunidad virtual específica”(Banco Central Europeo 2012). Las monedas criptográficas contiene en un archivo encriptado seguro, un algoritmo matemático único que representa un valor nominal establecido por su emisor y un valor de mercado. Por ahora la emisión se ha dado por actores privados (Bitcoin, Litecoin, etc.), pero también se está evaluando, por parte de algunos países, la posibilidad de realizar en el futuro emisiones criptográficas de sus respectivas monedas de curso legal.

Para el año 2015, existen 411 millones de cuentas a nivel mundial, sobre todo en países cuya población no tiene acceso a servicios financieros formales, atribuido al crecimiento de la telefonía móvil, que juega un papel importante para el desarrollo de estos sistemas.

El número de estos servicios está incrementando a un ritmo acelerado. Como muestra el Gráfico 1, empieza a dispararse en el 2008, pasando de 16 a 271 servicios móviles en 93 países para el año 2015. En América Latina hay 8.2 millones de cuentas activas.

Los servicios financieros más comunes, a nivel mundial, son las cargas (cash in) y descargas (cash out), de dinero en las billeteras móviles; transferencias de persona a persona, pago de facturas, pagos masivos, este último producto es muy utilizado por los gobiernos y ONG para pagar los beneficios sociales de las transferencias monetarias no contributivas (Alzamán, 2013).

Gráfico 1. Número total de los servicios de dinero móvil (2001-2015)



Fuente: GSMA (2015)

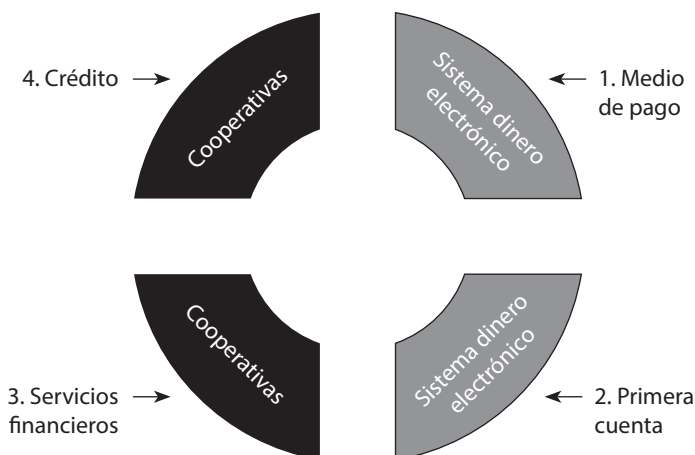


2.1. Dinero móvil más allá del canal transaccional

“Es importante resaltar que los teléfonos móviles no están limitados para proveer únicamente servicios de DM sino también crédito, aseguramiento y otros. Estos mercados han empezado a tomar forma en los últimos años pero tienen también un alto potencial de crecimiento ya que una inclusión financiera completa requiere que los clientes tengan acceso no solo a transacciones sino también a crédito y a diferentes clases de seguros que les permita a sus usuarios minimizar su riesgo en el futuro y facilitar sus planes a largo plazo.” (Moncayo & Reis, 2016),

La tecnología USSD, que actualmente se utiliza, permite que todos los teléfonos móviles sin importar sus especificaciones, tengan la opción de usar la aplicación de dinero electrónico, puesto que usa el canal primario de las redes móviles. No se requiere conexión de internet, eso facilita que el alcance de este servicio sea global y se puedan introducir múltiples servicios.

Gráfico 2. Circuito de inclusión financiera



Fuente: Valencia F, 2015.

Los celulares permiten conectar a los socios de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y tener acceso a sus cuentas 24 horas al día, 7 días a la semana durante los 365 días del año.

A nivel mundial hay varios casos de productos financieros a través de telefonía móvil que no solo se enfocan al dinero electrónico como un medio transaccional. Por ejemplo en India, las Instituciones Microfinancieras tienen atadas las cuentas de



dinero móvil de los clientes a sus cuentas tradicionales, de esta manera se aprovecha la marca de las instituciones para crear confianza y generar productos de ahorros.

En el caso de Easy Paisa en Pakistán, una operadora de dinero electrónico bajo licencia de “Tammeer Microfinance Bank,” cuenta con un programa de ahorro que paga intereses a sus clientes cuando conservan un saldo mínimo en sus cuentas de dinero electrónico.

Cuando se analiza el concepto de productos de ahorro en el dinero móvil, se debe tomar en cuenta la siguiente diferenciación:

- a) Ahorros móviles básicos : Consiste en el simple uso de una plataforma de Dinero Móvil como Efectivo, desde mi celular en el caso de Ecuador o Mpesa en Kenia, donde no se gana interés sobre los saldos mantenidos en la cuenta.
- b) Ahorros móviles Integrados a las Instituciones Microfinancieras : quiere decir acceso de una cuenta formal, a través de los celulares, que ofrece servicios financieros más allá de transferencias, por ejemplo; pago de intereses, productos de inversión, acceso a préstamos. (Mas & Almazán, 2014).

Este mecanismo reduce drásticamente los costos, ya que no tienen que cubrir el alquiler y mantenimiento de las agencias, pago de salarios, entre otros.

Otro uso es el análisis de datos para generar historial crediticio, los pagos realizados a través de dinero móvil puede usarse para segmentar los prestatarios potenciales y complementar la base de datos para los Scoring de Créditos.

M-shwari, empresa de dinero electrónico auspiciada por Commercial Bank of Africa situada en Kenia, permite a sus clientes ahorrar para el corto plazo y de esta manera aumentar el acceso a las opciones de crédito en el futuro. Adicionalmente Brinda créditos al 5% de tasa de interés para atención médica a través de su aplicativo HELLO DOCTOR. (Okuttah, 2015).

Tigo Paraguay, lanzo los llamados “nano créditos”, que son préstamos a corto plazo y con pagos diarios; este tipo de instrumentos financieros serían imposibles sin el uso de la tecnología en telecomunicaciones que permiten bajar los coste operativos de los créditos.

Bima es una empresa europea líder en el negocio de Microseguros que ofrece sus productos a través de dispositivos móviles en países emergentes. Actualmente en Latinoamérica opera en Honduras, Haití, Paraguay, con sus productos: Dr. Bima, empleado protegido, familia protegida, hospitalización, vida, etc.

Para el año 2015, se tiene 46 servicios de créditos a través de plataforma de dinero móvil en 16 países a nivel mundial, el 82% está localizado en África. (GSMA, 2016).



3. El dinero móvil en el Ecuador

3.1. Implementación Inicial

El Banco Central del Ecuador introduce a finales del año 2014, la primera propuesta 100 % pública de dinero móvil. La Resolución 005-2014-M de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera indica lo siguiente:

“(…) medio de pago electrónico, gestionado privativamente por el Banco Central del Ecuador, denominado en dólares de los Estados Unidos de América de conformidad con lo establecido en el Código Orgánico Monetario y Financiero, que: Se intercambia únicamente a través de dispositivos electrónicos, móviles, electromecánicos, fijos, tarjetas inteligentes, computadoras y otros, producto del avance tecnológico.”

Este Modelo esta administrado por el Banco Central del Ecuador y, los servicios de dinero móvil se los realiza a través de las redes de los macroagentes, estos macroagentes son *“instituciones financieras públicas y privadas, instituciones de la economía popular y solidaria, empresas públicas y empresas del sector real, los cuales a través de sus canales y centros de distribución pueden llegar al usuario final para el poder realizar todos los casos de uso como transacciones, cargas o descargas de dinero, entre otros.”* (BCE, 2014), En el Ecuador, el porcentaje de bancarización de adultos del sector rural, es del 35% y del área urbana 45% (Moncayo & Reis, 2016). Este modelo es una alternativa de bajo costo para las personas excluidas al acceso y uso de los servicios financieros. El modelo planteado por el Banco Central, la apertura de cuenta no tiene costo y solo se requiere tener la cédula de identidad y un teléfono celular, para que los ciudadanos ecuatorianos accedan a servicios tales como: pagos, transferencias, pagos de servicios básicos entre otros, los costos de transferencias son menores a los del sistema financiero dado que, se encuentra enfocado para las personas de bajos recursos y excluidos a los servicios financieros.

Cuenta con cierto establecimientos incorporados en el ecosistema de los cuales incluye empresas de retail como Almacenes Tía, Bancos Privados como Banco Internacional, Banco Amazonas, Banco Finca y diferentes Cooperativas de Ahorro y Crédito, por ejemplo Cooperativa 29 de Octubre, Cooperativa de Ahorro y Crédito Juventud Ecuatoriana Progresista, entre otras.

3.2. Impulso del dinero móvil en el 2016

Durante el año 2016, el Sistema de Dinero Electrónico cambia de nombre comercial llamándose “Efectivo desde mi Celular,” ofreciendo los mismos servicio e incluyendo una página web donde se puede realizar varias consultas por parte del usuario, esta website es www.efectivo.ec.



El 17 de Mayo del 2016 el Banco Central del Ecuador informa que las instituciones del Sistema Financiero, los sistemas auxiliares de pago y las empresa de pagos digitales , podrán ofrecer servicios de dinero electrónico por medio del Sistema Nacional de Pagos, brindará el acceso y garantizará la interoperabilidad. (BCE, 2016).

El 20 de mayo de 2016 se publicó la Ley Orgánica de Solidaridad y de Responsabilidad Solidaria, en la disposición transitoria segunda establece lo siguiente:

“(...)Por el plazo máximo doce meses, contados a partir del siguiente mes de la publicación de la presente ley, se dispone la devolución o compensación de 2 puntos porcentuales adicionales del IVA pagado por las transacciones realizadas con dinero electrónico (...)”

Adicionalmente la disposición transitoria tercera de la ley mencionada anteriormente establece lo siguiente:

Por el plazo máximo de doce meses, contados a partir del siguiente mes de la publicación de la presente ley el Banco Central del Ecuador podrá proveer a título gratuito o subsidiar a las entidades del sistema financiero nacional la implementación de sistemas de banca móvil vía USSD (Servicio Suplementario de Datos no Estructurados) o cualquier otro mecanismo de interconexión con la plataforma de dinero electrónico del Banco Central del Ecuador (...)

En este sentido, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, mediante la Resolución No. 260-2016 – M, establece los niveles de subsidio para el costo de instalación de banca móvil vía USSD o aplicativos móviles. Los montos de subsidio se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Subsidio para el costo de instalación de banca móvil vía USSD

Características	% de subsidio
Instalación cuyo valor ascienda hasta USD 25.000,00	100%
Instalación cuyo valor sobrepase los USD 25.000,00	50% del excedente hasta un límite de USD 40.000,00

Fuente: Resolución No. 260-2016 – M, 2016.

Este subsidio lo realizará el Banco Central del Ecuador vía reembolso, previa la presentación de todos los documentos y los sustentos técnicos requeridos.

En junio del 2016, se registran 87.455 cuentas activas y más de 20 mil centros de transacción, 924 cajeros habilitados para realizar descarga y se encuentra en funcionamiento el pago de servicio básicos como agua potable, electricidad, CNT, impuesto prediales del Municipio de Quito, entre otros servicios.



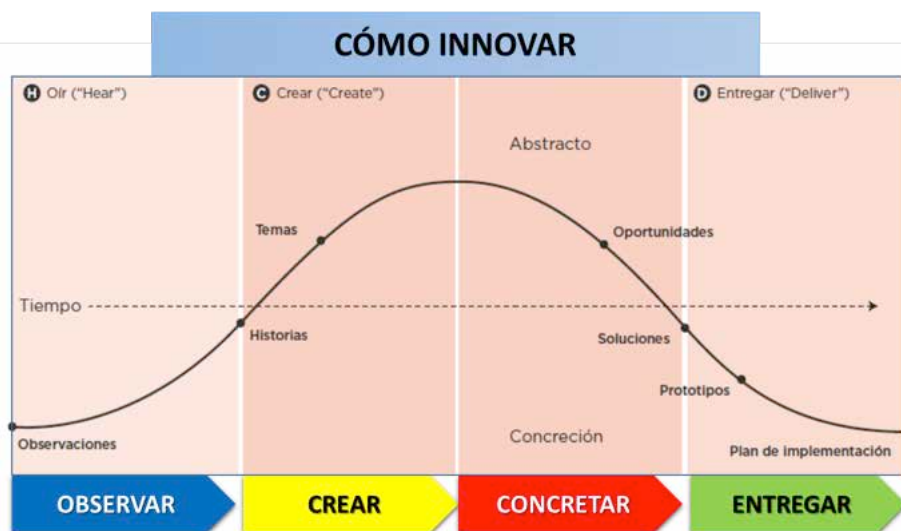
4. Innovación para las instituciones microfinancieras

Todas las industrias hablan de innovación, todas las empresas quieren innovar pero muy pocas logran establecer un programa de innovación técnicamente adecuado, ya sea por la inversión y/o el tiempo que requiere, como por la falta de conocimiento.

Los grandes centros de innovación en el mundo se encuentran en los países desarrollados, acompañados además de ambientes propicios para su desarrollo: financieros, académicos, legales, proveedores, etc.

Sin embargo existen esencialmente dos maneras de innovar; 1 tecnológica, 2 modelos de gestión.

Gráfico 3. Esquema de innovación



Elaboración: Valencia, 2015.

Los modelos de gestión de las microfinanzas tienen espacios para la innovación de nuevos productos y servicios, gestionarlos de forma más eficiente, utilizando medios digitales, como sucede en varios países del mundo.

En el Ecuador la existencia de un sistema de dinero electrónico público abierto, operado por el Banco Central del Ecuador (BCE), permite que todos los actores económicos que deseen y cumplan los requisitos establecidos, especialmente aquellos pertenecientes al "Sector Popular y Solidario", utilicen este servicio y desarro-



llen productos innovadores para ofrecerlos a sus clientes y asociados, cumpliendo así con el objetivo de inclusión financiera. La última normativa emitida por la Junta de Regulación, incluso ofrece apoyo económico para resolver aspectos técnicos y permitir que las instituciones financieras de sector popular y solidario, se conecten con la plataforma de dinero electrónico del BCE.

4.1. Microcréditos y nanocréditos

La eficiencia en el manejo de los sistemas de pago puede permitir a las instituciones mejorar el sistema de colocación y entrega de los créditos, especialmente de los microcréditos. Una de las grandes limitaciones para la expansión de los créditos son los costes asociados al procesamiento de los mismos. Los medios digitales permiten que estos costes se reduzcan significativamente, y así poder reducir los montos de los créditos a niveles que de otra manera no sería viable hacerlo.



Fuente: Valencia, 2015

4.2. Créditos a domicilio

Además, con los sistemas de pagos móviles y dinero electrónico, se pueden llevar varios servicios de las instituciones financieras a la gente, por ejemplo se pue-



den entregar créditos agrícolas, productivos o de consumo, en el sector rural, en el domicilio de las empresas o de las personas. Actualmente ya existe la firma electrónica y con la cuenta de dinero electrónico se pueden realizar el proceso de evaluación de crédito in situ y el desembolso de manera inmediata. Así mismo los cobros se los puede realizar con mayor periodicidad y así reducir el riesgo.

4.3. Créditos comunitarios

Con los sistemas de pagos móviles se pueden realizar créditos comunitarios con varios actores beneficiarios /pagadores y garantía de la comunidad con facilidad.

4.4. Corresponsales solidarios

Los sistemas digitales permiten a las instituciones del sistema popular y solidario, expandir sus servicios a localidades alejadas, posibilitando a sus clientes tener ciertos productos y servicios que ofrece la institución como: giros, pagos de créditos, pagos de servicios.

4.5. Servicios a empresas

Se pueden generar múltiples servicios a las microempresas como: recaudación, pagos, reembolsos, comercio electrónico, servicios comunitarios, etc.

4.6. Microseguros

Los pagos móviles permiten la implementación de los microseguros, para actividades que hoy no son precauteladas, especialmente a pequeños productores.

5. Conclusiones

El sector de Microfinanzas es uno de los que más beneficios puede obtener, por el desarrollo de las telecomunicaciones y de los sistemas de dinero electrónico en el mundo; la posibilidad de llegar a más personas a costos bajos, permite el desarrollo de productos y servicios financieros sostenibles en el tiempo, mejorando el nivel de bienestar de la población.

El desarrollo de nuevos productos se origina en varios mercados a nivel mundial; los sistemas de dinero móvil han evolucionado logrando que personas de la base de la pirámide, accedan a servicios que hace poco no eran viables para este segmento de la población, así tenemos: seguros (microseguros), créditos (nanocréditos), remesas (giros locales y transferencias internacionales), etc.

El sistema de dinero electrónico del Banco Central del Ecuador, al ser una plataforma abierta a los actores de la economía popular y solidaria, permite que las Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador puedan acceder a nuevas tecnologías, lo cual les permitirá, a estas pequeñas y medianas entidades financieras, ofrecer pro-



ductos innovadores y de calidad dentro de los parámetros de seguridad, riesgo y rentabilidad, mejorando el bienestar de miles de ecuatorianos, especialmente aquellos excluidos financieramente.

Bibliografía

- Moncayo, Reis, (2016) “Un Análisis Inicial del Dinero Electrónico en el Ecuador y su impacto en la Inclusión Financiera” obtenido en : https://www.bce.fin.ec/cuestiones_economicas/index.php/ediciones-anteriores
- Groupe Speciale Mobile Association (GSMA) (2015) . Mobile money for the unbaked.
- Jenkins, Beth (2008) “ Developing Mobile Money Ecosystems”.
- Okuttah (2015), “M-Shwari customers to get up to Sh10,000 medical loans”, obtenido en: <http://www.businessdailyafrica.com/Corporate-News/M-Shwari-customers-to-get-up-to-Sh10-000-medical-loans/-/539550/2828744/-/1127xqt/-/index.html>.
- Banco Central del Ecuador (2016), Comunicaciones, boletines de prensa, obtenido en: <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo>
- Mas, I. & Almazán, M (2014), “Product Innovations on Mobile Money,” obtenido en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1707704
- Frydrych, J. & Aschim, H (2014); “Extending Reach: Mobile Money in Rural Areas”
- Valencia, Fausto- Dinero Electrónico al Alcance de Todos, presentaciones BCE, Quito 2015
- Public Electronic Payments. A Case Study of the Electronic Cash System in Ecuador Luis Terán *†, Celine Horst*, Fausto Valencia B.† and Priscila Rodriguez‡ *University of Fribourg, Switzerland, ESPE, BCE, Quito 2015.



www.seps.gob.ec

Twitter: @seps_ec

YouTube: Seps Ec

Serie
ESTUDIOS SOBRE

Economía Popular y Solidaria

Esta nueva entrega, la cuarta, de la serie: Estudios sobre Economía Popular y Solidaria, publicación de la SEPS, que tiene por título: Economía Solidaria. Historias y prácticas de su fortalecimiento; aborda un conjunto de temas que desde esas historias, prácticas y comportamientos, van configurando las realidades de las organizaciones de la EPS, a la vez que, en sus relatos, se infieren preguntas, asignaturas pendientes, como indica uno de los autores, para conocer y aprehender más y mejor, esa otra economía, en esencia humana, de personas más no de capitales, que para unos avanza y se consolida, para otros está cuestionada por definiciones macropolíticas, y para otros, aún en ciernes.



SUPERINTENDENCIA
DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

ISBN: 978-9942-22-070-7



9 789942 220707