

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

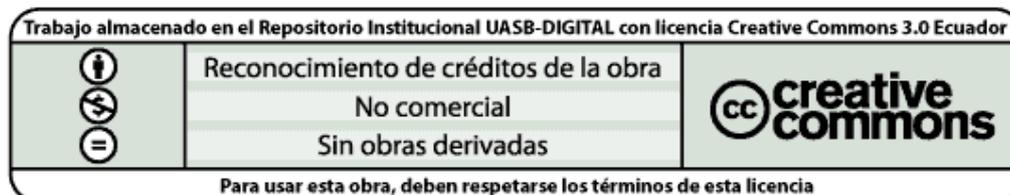
Mención en Negociaciones Internacionales y Resolución de Conflictos

**La economía popular y solidaria:
el caso ecuatoriano enfocado en el sector financiero cooperativista**

Mario Patricio Herrera Taipicaña

Tutor: Marco Romero Cevallos

Quito, 2018



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Mario Patricio Herrera Taipicaña, autor de la tesis intitulada “*La Economía Popular y Solidaria: el caso ecuatoriano enfocado en el sector financiero cooperativista*”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 13 de marzo de 2018

Firma:

Resumen

Describir y analizar las características y condiciones institucionales y regulatorias de los sectores de la Economía Popular y Solidaria, en el sector financiero cooperativista ecuatoriano, en el período 2012-2016 es el principal objetivo del presente trabajo investigativo. Para ello se ha realizado un retrato histórico de la Economía Social y Solidaria en el mundo y en Latinoamérica, con el afán de comprender los contextos y los diversos debates conceptuales en los que esta se ha desarrollado. Posteriormente, se revisa el origen y desarrollo del cooperativismo en el Ecuador. Se finaliza con el análisis de la situación actual de las cooperativas financieras más grandes del país, la legislación e institucionalidad que las rige, así como su aporte a la Economía Popular y Solidaria, como sistema económico alternativo.

La teoría neoinstitucionalista orienta esta investigación, pues se parte del supuesto que las instituciones creadas para regir a la Economía Popular y Solidaria, y a las cooperativas como parte de esta, han impuesto un conjunto de reglas para incentivar y restringir los comportamientos de los diferentes actores económicos, sociales y políticos, para formular e implantar políticas públicas, las cuales tienen un impacto medible en términos de crecimiento y desarrollo. La presente tesis utilizó la investigación descriptiva y explicativa -así como la técnica de la entrevista a personajes entendidos en materia de cooperativas-, la investigación documental impresa especializada y oficial, las estadísticas y el análisis de contenido.

Las conclusiones de la investigación develan que la implementación de la Economía Popular y Solidaria (EPS) ha tenido resultados limitados en cuanto al apoyo a microcréditos y a la creación de empleos. Aquello coloca a la EPS en un plano discursivo y controlador, más que de fomento y práctico en términos económicos, lo cual ha traído efectos no positivos para las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales se sienten incomprendidas y restringidas en su accionar en cuanto al apoyo a los pequeños emprendimientos. Esta condición, abre interrogantes a futuro sobre el desempeño de este modelo económico.

Palabras clave: Economía Social; Popular y Solidaria; Cooperativismo; Neoinstitucionalismo.

Dedicatoria

A mis padres:

Ejemplo de humildad, sacrificio y amor.

Razón y fuente de mi lucha constante por ideales.

Agradecimientos

Al arquitecto del universo, familia y amigos.

A la Universidad Andina Simón Bolívar por acogerme al seno del conocimiento.

A Marco Romero por su guía permanente y apoyo.

Contenido

Resumen	3
Introducción	9
Capítulo primero	13
Bases conceptuales, evolución y debates sobre la Economía Social y Solidaria	13
1.1. Solidaridad y Economía: ejes conceptuales de la ESS.....	13
1.2. La Economía Solidaria en el mundo y Latinoamérica	23
1.3. Debates fundamentales en torno a la EPS y el papel regulador del Estado	35
Capítulo segundo	41
La Economía Popular y Solidaria en el Ecuador (2012-2016)	41
2.1. Antecedentes del cooperativismo en el Ecuador.....	41
2.2. Cambios regulatorios e institucionalidad de la EPS en el Ecuador	52
2.2.1. Constitución 2008.....	53
2.2.2. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria 2011	55
2.2.3. Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria 2012	57
2.2.4. Código Orgánico Monetario y Financiero 2014.....	58
2.2.5. El neoinstitucionalismo y EPS: Instituto de Economía Popular y Solidaria 2009	61
2.2.6. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2012	63
2.2.7. Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias 2012	65
2.3. Incidencia regulatoria y perspectiva de la EPS en el Ecuador	70
2.3.1. Situación actual del sector de cooperativas	70
2.3.2. Incidencia regulatoria de la EPS en el cooperativismo	77
2.4. Perspectivas de la EPS en el cooperativismo	87
Conclusiones	90
Bibliografía	96
Anexos	103

Índice de tablas

Tabla 1. Diferencias: Capitalismo frente a Economía Popular y Solidaria	22
Tabla 2. Síntesis de continuidades y discontinuidades entre economía solidaria y desarrollo local.....	40
Tabla 3. Cajas de ahorro 1886-1917	42
Tabla 4. Primeras organizaciones cooperativas conformadas en el país. 1919-1938.....	43
Tabla 5. Total de cooperativas por sectores y clases 1948	46
Tabla 6. Situación del movimiento cooperativo al año 1973 (Cooperativas inscritas) ..	49
Tabla 7. Crecimiento absoluto y relativo de las cooperativas por quinquenios	49
Tabla 8. Depósitos a plazo	51
Tabla 9. Segmentos y Participación del Sector Financiero Popular y Solidario en razón al Capital.....	72
Tabla 10. Número de Cooperativas que componen el Sector Financiero Popular y Solidario por segmentos y participación porcentual.....	72
Tabla 11. COAC´s del Segmento 4 – Saldos y participación de la cartera bruta de créditos del sistema cooperativo	73
Tabla 12. Nueva Segmentación para las entidades del sector Financiero Popular y Solidario.....	75
Tabla 13. Cooperativas de Ahorro y Crédito pertenecientes al sector 1.....	75

Índice de gráficos

Gráfico 1. Empleos directos e indirectos al 2013	27
Gráfico 2. Número de entidades de la Economía Social	28
Gráfico 3. Brasil-número de emprendimientos de economía solidaria	31
Gráfico 4. Ordenamiento jurídico de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador (2008-2014)	52
Gráfico 5. Estructura sistémica de los sectores económicos que componen el país.....	54
Gráfico 6. Créditos otorgados hasta junio 2014 (saldo hasta esa fecha)	59
Gráfico 7. Cadena de valor de la SEPS	64
Gráfico 8. Distribución de cooperativas financieras por cada 100 mil PET.....	71
Gráfico 9. Composición de la cartera por tipo de segmento.....	74
Gráfico 10. Evolución del desempleo nacional	81
Gráfico 11. Evolución del empleo nacional.....	81
Gráfico 12. Importaciones no petroleras.....	83
Gráfico 13. Montos adjudicados por empresa	84
Gráfico 14. Número de proveedores adjudicados.....	84
Gráfico 15. Participación en ventas de las actividades productivas según forma institucional, año 2015	85
Gráfico 16. Ventas totales según forma institucional, año 2012	86
Gráfico 17. Crecimiento anual de la economía ecuatoriana	87

Introducción

¿Cuáles son las condiciones institucionales-regulatorias de la Economía Popular y Solidaria en el sector financiero cooperativista ecuatoriano, en el período 2012-2016? La importancia de encontrar una respuesta a esta pregunta central de investigación, está dada no solo para entender el nuevo sistema económico que rige en el Ecuador desde el año 2008, con la aprobación de la Constitución de Montecristi y demás leyes vigentes (en el marco de la Economía Popular y Solidaria), sino también para comprender cuál ha sido el impacto de este sistema económico-institucional en el sector financiero cooperativista del segmento 1¹, que es el más representativo en relación a la participación de capital dentro del Sector Financiero Popular y Solidario.

El debate de esta temática en el país es relativamente novedoso y ha estado presente fundamentalmente desde la llegada al Gobierno del expresidente Rafael Correa. Fue él y su movimiento político Alianza País, los que visibilizaron² e impulsaron desde el discurso político hasta la materialización institucional, a la Economía Popular y Solidaria (EPS). El argumento que se ha querido posicionar es que el ser humano, el trabajador, debe prevalecer frente al capital y, como tal, la EPS debe representar una alternativa al modelo neoliberal cuya máxima crisis en el país fue visible en 1999, con la quiebra de una parte muy significativa de la banca nacional.

Las normativas propiciadas desde el Gobierno³ han sido plasmadas en diversos documentos oficiales y marcos normativos como: el Código Orgánico Monetario y Financiero, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, el Reglamento a la Ley Orgánica de EPS y algunas resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Asimismo, desde el Estado se han creado instituciones para fortalecer y regular a este sector y facilitar el desarrollo de diferentes proyectos. Entre ellos están la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Instituto Nacional de Economía

¹ Según la nueva segmentación establecida por la Junta de Regulación Monetaria Financiera, en el 2015, las cooperativas que pertenecían al segmento 1 son aquellas que tienen activos mayores a los USD 80 millones

² No inventaron o descubrieron el sector de la EPS, pero si le dieron una importancia significativamente mayor en su retórica económica y en sus referencias a las políticas públicas.

³ Debido sobre todo a iniciativas en su mayoría del poder Legislativo ecuatoriano, entre los años 2012 y 2017.

Popular y Solidaria, la suprimida Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria, y la Corporación de Nacional de Finanzas Populares y Solidarias.

Para sectores oficialistas, con esta flamante institucionalidad se ha dado un nuevo enfoque y se han introducido nuevos valores en la economía nacional, tales como la solidaridad, la igualdad, la ayuda mutua, la autogestión, la comunidad y la ciudadanía. Sin embargo, ciertos sectores académicos critican esta concepción económica, al considerarla como un “oxímoron”, es decir, un concepto contradictorio, porque la economía capitalista implica preceptos individualistas que distan de la solidaridad. Por tanto, la Economía Solidaria estaría en permanente crisis debido al predominio de patrones capitalistas.

El alcance de las políticas públicas en materia de la EPS es un tema que también se encuentra en cuestionamiento por parte de diversos sectores. Uno de ellos es el académico, que se puede ejemplificar con el trabajo de (E. Lara 2014, 12), quien sostiene que el sector económico popular y solidario no ha encontrado fuentes de financiamiento alternativas para el desarrollo de sus proyectos de emprendimiento, especialmente en el sector financiero cooperativista.

Ante este debate, es importante analizar cuál ha sido la aplicación práctica de las políticas públicas referidas a la Economía Popular y Solidaria en el sector financiero cooperativista del segmento 1, durante el período 2012-2016, estableciendo si la EPS ha tenido un impulso pragmático y real. El interés de estudiar a las cooperativas se debe a que son consideradas por las autoridades de la EPS como uno de sus pilares, ya que serían las encargadas de brindar financiamiento a sectores productivos y al emprendimiento, que en décadas pasadas habrían tenido cierta prioridad.

Para alcanzar este objetivo de investigación me apoyaré en la postura neointitucionalista, que plantea “un conjunto de reglas que determinan los procesos de reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los...actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo” (J. Vargas s.f., 49). Los indicadores que se tomarán en cuenta en la siguiente investigación, a fin de evidenciar la incidencia de la EPS en la economía

nacional ecuatoriana son, principalmente: PIB, empleo, importaciones y compras públicas. Además, estos serán analizados, en el afán de determinar cuál ha sido el aporte que ellos han recibido de las instituciones de la EPS. Esto dependerá de la “interdependencia en el medio ambiente en que operan y de la interpretación de la situación en que se encuentran los actores” (Ibídem).

Este trabajo de investigación se concibe como un esfuerzo descriptivo y explicativo. La razón es que no solo se observará e interpretará la documentación existente desde una perspectiva académica, sino que, además, se pretende determinar los orígenes conceptuales de la Economía Popular y Solidaria, así como su materialización en políticas públicas en el sector cooperativista 1, que es el segmento que más incidencia económica tiene dentro del Sector Financiero Popular y Solidario.

Para ello se hará uso de técnicas como la entrevista a autoridades involucradas en la elaboración y aplicación de la propuesta de Economía Popular y Solidaria en el país, así como también a los representantes de las cooperativas de ahorro y crédito pertenecientes al segmento 1. Sin embargo, la principal técnica utilizada será la investigación documental, basada en información impresa, recogida en libros, leyes, revistas especializadas, documentos, informes y balances oficiales. Toda la información recolectada será sistematizada, analizada y procesada con una perspectiva crítica. En consecuencia se contrastarán posiciones diferentes sobre los temas abordados, para no direccionar las conclusiones de la investigación. La estadística formará una parte importante de la evidencia que apoyará esta tesis, pues permitirá una mayor comprensión del contexto y el desarrollo de los temas abordados.

En el primer capítulo del estudio se revisan los ejes conceptuales de la Economía Social y Solidaria, así como las diversas experiencias de otros países y regiones en el mundo que aplican igualmente dichas concepciones. También se abordan los debates fundamentales que se han desarrollado respecto al papel que juega el Estado frente a la EPS.

En el segundo acápite se analizan los antecedentes y la situación actual de las cooperativas en el Ecuador, con énfasis en el segmento 1, organizaciones que forman parte sustancial de la EPS. Para ello se analizan los cambios regulatorios y la

institucionalidad creada para fundamentar a la Economía Popular y Solidaria en el país. Con tales elementos se revisará la incidencia regulatoria, el funcionamiento y las perspectivas de la EPS en el Ecuador. La investigación desarrollada nos permitirá identificar las conclusiones más relevantes.

Capítulo primero

Bases conceptuales, evolución y debates sobre la Economía Social y Solidaria

En este primer capítulo se revisarán los ejes conceptuales de la Economía Social y Solidaria, así como las diversas experiencias de otros países y regiones en el mundo que aplican igualmente dichas concepciones. También se abordan los debates fundamentales que se han desarrollado respecto al papel que juega el Estado frente a la EPS.

1.1. Solidaridad y Economía: ejes conceptuales de la ESS

El inicio de este apartado, bien podría recurrir a frases vacías, difusas y sin mayor sentido, tales como que la economía social y solidaria (ESS) es una “teoría en construcción”, “sin verdades absolutas” y que, por tanto, se enarbola en medio de la “incertidumbre” (Coraggio 2009, 90). Estos clichés utilizados principalmente por quienes defienden la inserción de la ESS en el debate político-académico, más allá de su inutilidad demuestran una inestabilidad conceptual para defender sus posturas, lo cual facilita la crítica que se realiza desde la praxis.

Esos mismos sectores, también suelen ofrecer la idea de que la economía social y solidaria es una práctica y discurso que registra una presencia creciente en América Latina desde la última década (Coraggio s.f., 1). Esta afirmación, a más de su inexactitud temporal (pues se habla de la ESS desde hace un siglo atrás), busca insertarse (y no ingenuamente), en un contexto regional donde “coincidentalmente” se encuentran en el poder gobiernos autodenominados “progresistas” y profesantes del Socialismo del Siglo XXI (casos de Ecuador, Bolivia y Venezuela principalmente). Por ello, la lectura de estos autores debe realizarse considerando que sus propósitos van más allá de la academia y buscan posicionar sus discursos políticos.

En todo caso es importante resaltar la idea que la economía social y solidaria no es un debate reciente y exclusivamente de la región. Se habla de economía social desde el siglo XIX, cuando exponentes como Owen, Saint-Simon, Fourier, Proudhon y John Stuart, utilizaron el término para referirse a las “nuevas formas de organización creadas

por la clase trabajadora en forma de cooperativas, asociaciones obreras y las mutualidades de seguros, de ahorro y crédito” (Guridi y Jubeto 2014, 20). El objetivo de estas organizaciones, era responder a los problemas sociales (carencias y necesidades) creadas por el sistema capitalista, los cuales no eran atendidos ni por el mercado, ni por el Estado. Nacía así el posteriormente conocido como *tercer sector*.

Este tipo de organizaciones se caracterizaron desde sus inicios por incorporar dos dimensiones: una socio-cultural y otra política. La primera hace referencia a la pertenencia a un grupo con identidad colectiva, historia y un destino común. Entre estos pueden estar individuos, familias o comunidades. La segunda buscó una ruptura con el capitalismo; es decir, un sistema económico-político alternativo.

Respecto a su definición, el Comité National de Liaison des Activités Mutualistes Cooperatives et Associatives, institución francesa creada en 1970, expresó que la Economía Social es “un conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios” (Guridi y Jubeto 2014, 22). El Consejo Económico y Social Europeo comparte esta misma línea conceptual, pero incluye no solo a las empresas privadas que producen bienes y servicios de mercado, sino también a aquellas que están fuera de este, o sea organizaciones sin ánimo de lucro. En las primeras, se encuentran las cooperativas, sociedades laborales y mutualidades que satisfacen las necesidades de sus asociados. Las segundas, ofrecen servicios a terceros a precios módicos y consiguen sus recursos gracias a donaciones, cuotas de los socios o subvenciones de otros organismos. En ambos casos, existe un “predominio de la persona por encima del capital”, tal como sostiene el analista (Lozano 2009, 73).

La segunda vertiente de la economía social descrita abrió paso a la inserción de la solidaridad en la discusión económica. En esta última, la economía solidaria es un concepto más amplio y transversal que incluye vertientes políticas, sociales, culturales y ambientales. Su aparición se dio en el último cuarto del siglo XX y para autores como (Chaves y Monzón, 2006; Guerra, 2004, citado en (Guridi y Jubeto 2014, 26), posee dos corrientes fundamentales: la europea y la latinoamericana.

La corriente europea de la economía solidaria está ligada al desarrollo que tuvo la economía social y sus estructuras organizativas (cooperativas, mutualistas y asociaciones) que, según el sociólogo francés Jean Louis (Laville, 1998), surgieron como respuesta al modelo neoliberal de ese entonces, que se caracterizó por la separación y jerarquización entre el Estado y el Mercado, donde este último tuvo la responsabilidad del manejo económico. El resultado de su gestión fue el incremento de las desigualdades sociales y es precisamente a estas que la economía solidaria trata de responder.

Las organizaciones de economía solidaria poseen dos características principales. La ya mencionada hibridación de recursos provenientes de voluntariado, donaciones y demás, cuyo objetivo es fortalecer nuevas relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Y la segunda, denominada construcción conjunta de la oferta y la demanda, que no es más que la definición de los servicios a prestarse sobre la base de las necesidades reales de los usuarios.

Esta corriente europea brinda dos perspectivas de la economía solidaria. Una macro que anula la división tradicional entre economía, política y sociedad, y aboga por una “democratización real de las formas de producción y consumo”. Laville, Levesque y Mendell (2007, citado por (Guridi y Jubeto 2014, 27), señalan que la economía solidaria es “un concepto ampliado de la economía y de la esfera política”, mediante un proceso democratizador a partir de compromisos ciudadanos. Precisamente esta última es la dimensión sociopolítica, pues incluye aquellas iniciativas ciudadanas que no estaban visibilizadas, por el predominio de los parámetros capitalistas.

El enfoque socioeconómico se refiere a que la economía no es únicamente el mercado, sino que debe incluir los principios sociales, como expresa Karl Polanyi: la reciprocidad y la redistribución que permanecieron vigentes desde la antigüedad hasta la “gran transformación” (economía de mercado⁴ del siglo XVIII). La primera “denota movimientos entre puntos correlativos de agrupamientos simétricos”. Esta es ejercida principalmente por la sociedad civil como ente parejo y, sobre todo, organizado en un

⁴ Para Polanyi, una economía de mercado necesitará de una sociedad de mercado, con valores estrictamente individualistas que dejan de lado el modelo de una economía anclada en los valores sociales y morales.

sistema de grupos de parentesco, por ejemplo. La segunda, “designa los movimientos de apropiación hacia un centro y luego hacia el exterior” (Polanyi 1976, 7). Por ello que esta debe impulsarla el Estado, como centro distribuidor en la comunidad. Cabe recalcar que la definición que da este autor a la economía es sustantivista, es decir, la considera como un proceso humano orientado a la satisfacción de necesidades, donde precisamente sobresale la reciprocidad y la redistribución, que distan de la visión formalista de la economía donde prevalecen las relaciones mercantiles.

Polanyi agrega que la reciprocidad ha ganado fuerza como forma de integración, porque permite conseguir mediante el intercambio de determinadas equivalencias alguna necesidad de la que carezca el asociado. Cabe destacar que estas dos formas de integración, la reciprocidad y redistribución, funcionan juntas en economías sin mercado. Por ello, la pregunta que surge es si las mismas aplican o son funcionales cuando existe una economía de mercado o tradicional. La respuesta no es favorable a la economía solidaria, según Latouche (2003, citado por (Martínez 2009, 109), puesto que “la economía por principio es individualista y está fundada sobre el egoísmo del homo oeconomicus, lo cual no tiene nada que ver con la solidaridad, que incluye una visión colectiva antes que individual”. Por ello para Luciano Martínez la economía solidaria es un “oxímoron”, es decir, un concepto contradictorio.

La otra perspectiva de la economía solidaria es la micro y parecería constituirse en la más representativa, en razón que se concentra en experiencias concretas. De esta forma, estudia las diversas organizaciones que operan en la economía actual, su funcionamiento, características, formas jurídicas, los sectores en los que concentra sus actividades, y la convivencia que tiene con las empresas existentes y con el sector público.

Por otro lado, la tradición latinoamericana de la economía solidaria apareció en el debate académico de los años ochenta. El economista chileno Luis Razeto y en los años noventa la creación de la Red de Investigadores Latinoamericana de Economía Social y Solidaria⁵, así como la Alianza para una Economía Responsable, Plural y

⁵ Esta red es un proyecto académico de la Maestría en Economía Social (MAES/ICO-UNGS de Argentina), del Colegio Mexiquense en México, del Grupo de Investigación sobre Economía Solidaria de la Cátedra

Solidaria⁶, fueron los principales artífices para ello. Para el primer autor, la economía solidaria “se caracteriza por una orientación fuertemente crítica y decididamente transformadora respecto de las grandes estructuras y los modos de organización y de acción que caracterizaban la economía contemporánea” (Guridi y Jubeto 2014, 28). La importancia de la definición dada por Razeto, está en el debate sobre los modos alternativos de organización y de acción de la economía. ¿Otra economía es posible?

Para la organización tradicional de la economía, el capital ocupa un lugar predominante por encima del trabajo. La economía solidaria, en cambio, plantea una situación inversa, pues es la fuerza laboral la que se impone. La acción económica solidaria, por su parte, rebasa el individualismo imperante, para insertar la cooperación y el uso compartido de conocimientos e informaciones para satisfacer las necesidades humanas, y no la acumulación capital.

Brasil, de la mano de académicos como Marcos Arruda, Paul Singer y Luiz Inácio Gaiger, añade a estos conceptos el “rescate de la autogestión y el asociacionismo en las clases populares” (aparece entonces el concepto de economía popular que se abordará más adelante). Asimismo, consideran “la doble dimensión individual y social del género humano, no solo como creadores y productores de riqueza económica, sino también como copropietarios de la riqueza material y corresponsables de la conservación de la naturaleza” (Guridi y Jubeto 2014, 29).

Ahora bien, y retomando la idea inicial de este apartado, no es que la economía social o la solidaria aparecieran como las grandes “invenciones” de nuestra última década. Se habla y sobre todo se practica la solidaridad, al menos en nuestra región, desde hace varios siglos atrás, incluso antes que esta sea conceptualizada. Así lo sostiene el rector de la Universidad Politécnica Salesiana, Javier Herrán, quien expresa que en Ecuador las raíces de la solidaridad “se remontan antes de la conquista española, en donde precisamente predominaban formas de colaboración espontánea y voluntaria propias de las colectividades agrarias que buscaban el beneficio comunitario” (2013, 37). Aquello lo dijo en su artículo “La economía popular y solidaria. Una práctica más

UNESCO/UNISINOS de Río Grande do Sul en Brasil, y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador.

⁶ Institución francesa creada en 1993.

que un concepto” donde, a más de su lúcido título, nos brinda una definición de lo que es la economía solidaria: “es el estilo de las relaciones humanas y por extensión del modelo en el ámbito de la economía. Dicho de otra manera, la economía solidaria es el resultado de las relaciones económicas de hombres y mujeres solidarios” (Herrán 2013, 39).

Un concepto más generalizado, y por tanto menos preciso, emite el argentino José Luis Coraggio, pues expresa que la economía solidaria es:

el conjunto de recursos y actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo realizadas por los trabajadores, el Estado u organizaciones privadas, regulado por una concreción ética de los principios de reproducción de la unidad doméstica, redistribución, reciprocidad y comercio justo, por sobre el individualismo y particularismo utilitarista, el principio de mercado, la competencia destructiva y la búsqueda de la máxima ventaja individual (Coraggio 2009, 10).

De todas las líneas descritas por ese autor, cabe plantear una pregunta: ¿qué está por fuera de la Economía Solidaria? Según Coraggio, nada, pues esta engloba al trabajador, al Estado y al mercado que es impulsado principalmente por el sector privado. Aquello supone una contradicción profunda pues, como expresa el académico Luciano Martínez, el mercado no comulga con la solidaridad, inclusión y valor de uso, “salvo que esto quiera significar la construcción desde dentro de una economía basada en (estas) tendencias y que el mercado sea el resultado de estas prácticas solidarias; con lo cual estamos en presencia de otro tipo de sociedad, no precisamente capitalista” (Martínez 2009, 111). La economía actual es capitalista y a lo sumo lo que debería buscar la economía solidaria, no es reemplazarla integralmente (no lo podrá hacer), sino representar una forma de economía mixta, es decir, “crear un sector que pueda coexistir con la economía capitalista y el estado” (Caillé 2003,218 citado por (Martínez 2009, 112).

Otra objeción que merece el romántico concepto dado por Coraggio, es la visión “humanizadora” y ética que piensa puede darse en el mercado y el capitalismo, con la aplicación de la solidaridad. La economía solidaria no es resultado de debates “académicos”, ni siquiera de mandatos políticos impulsados desde el Estado como

sugiere Coraggio, que lo único que hace es dar una falsa identidad y crear demasiadas expectativas (Martínez 2009, 112). La economía solidaria es racional, práctica y la impulsan sectores sociales plenamente definidos según Razzeto: “los pequeños grupos o comunidades, unidos por relaciones familiares, amistosas o de vecindad, quienes establecen lazos de ayuda mutua, cooperación y solidaridad” (Pozo 2014, 25). Si bien el Estado puede apoyar estas iniciativas mediante normativas e instituciones, no logrará convertirse en el motor de su desarrollo ya que, al menos en la región, su conducción está sujeta a coyunturales variantes ideológicas, más que a políticas estructurales. Con o sin el apoyo del Estado, las prácticas solidarias vivirán en aquellos grupos populares reales (trabajadores organizados) o potenciales (cooperativas, sector informal urbano), con objetivos a corto (crear fuentes de empleo para cubrir necesidades básicas), a mediano (sostenibilidad ambiental) y a largo plazo (crear una sociedad regida por este sistema).

El hecho de que estas iniciativas sean impulsadas por sectores populares ha dado cuenta para que también surja la idea de economía popular. Según Ana Sarria (2003, 173), esta es “el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales”.

El término de economía popular tampoco es nuevo. Su debate viene dándose desde las dos últimas décadas del siglo XX, cuando el trabajo asalariado enfrenta dificultades. Sin embargo, tendió asociárselo con la economía informal. Para (Lisboa, 1998), la economía popular “abarca actividades formales e informales realizadas en un ámbito doméstico e insertadas en la comunidad, desarrolladas bajo vínculos de parentesco, vecindad y lazos afectivos, no están motivados por la finalidad de maximización de la riqueza simplemente es una herramienta que les permite la autosatisfacción de las necesidades básicas”. Con este criterio coincide Nyssens (1998, citado por (Sarria y Tiribia 2003, 176), quien expresa que la economía popular se convirtió en “un poderoso medio para resistir la exclusión política, cultural y social del mundo popular y su precaria economía”.

Por ello, la diferencia entre economía popular y economía informal es que mientras en la primera el trabajador emplea su fuerza laboral para producir bienes o servicios, a cambio de una retribución que le permita sanear sus necesidades básicas, en la segunda el trabajador vende productos elaborados por productores externos y, por tanto, su fuerza laboral es parte de la mercancía. En la economía popular, un trabajador puede ofertar alimentos producidos en su hogar con la ayuda familiar y su propia maquinaria. En la economía informal el trabajador, ambulante generalmente, oferta productos elaborados por empresas mundiales, con lo que les ayuda a crecer o enriquecerse, sin las prestaciones laborales de ley.

Ante esta diferenciación, se puede decir que la economía popular incluye a las unidades domésticas que “no viven de la explotación del trabajo ajeno, ni pueden vivir de la riqueza acumulada (incluido los fondos de inversión, etc.), sino que sus miembros deben continuar trabajando para realizar sus expectativas medias de calidad de vida [...] aún y cuando todos o algunos de sus miembros trabajen en otros subsistemas” (Coraggio, 1991, citado por (Sarria y Tiribia 2003, 180).

Para Luis Razzeto, la economía popular se clasifica en cinco grupos. Todos ellos cuentan con poco o nulo capital, pero poseen su fuerza de trabajo. El primero lo conforman las soluciones asistenciales y organizaciones de beneficencia orientadas a los sectores de extrema pobreza. En el segundo están actividades ilegales y relacionadas con delitos de pequeña escala como la prostitución, hurtos, puntos de ventas de drogas y otras actividades consideradas ilícitas. El tercer grupo está conformado por las iniciativas individuales no establecidas e informales como el comercio ambulante, servicios de pintura y limpieza, cuidadores de autos, colectores o vendedores de chatarra, vinculados al mercado informal. El cuarto son las microempresas y pequeñas oficinas y negocios de carácter familiar, individual o de dos o tres socios. Al último están las organizaciones económicas populares: pequeños grupos que buscan, asociativa o solidariamente, la manera de encarar sus problemas económicos, sociales y culturales más que inmediatos, citado por (Pozo 2014, 27).

De la clasificación de Razzeto de la economía popular pueden surgir dos críticas. La primera es que las ayudas asistenciales tienen que ver más con la solidaridad que con una actividad económica. Lo que se hace en estas actividades está más

relacionado a la colaboración y a la cooperación para la sobrevivencia, de aquellos que no poseen condiciones para usar su fuerza de trabajo: los mendigos por ejemplo. Por tanto, esta actividad no debería ser considerada como economía popular y ni siquiera solidaria, pues lo que se está haciendo es asistir con solidaridad. La segunda es que la prostitución, al menos en Ecuador, es una actividad tolerada y hasta cierto punto controlada y regulada, especialmente en el aspecto sanitario; en definitiva, un servicio. En tal contexto, es criticable que se la ponga al mismo nivel del robo o la venta de droga que son actividades contempladas como delitos y al margen de la ley y que, si bien pudiera generar ganancias monetarias, las pérdidas que ocasiona a los afectados serían más grandes que estas. Por ello no debería tildárselas de economía popular, peor aún solidaria.

Ahora bien, para que la economía popular sea considerada como un modelo económico alternativo debería significar a quienes la practican un nivel de crecimiento; es decir, un progresivo mejoramiento de la calidad de vida a través del desempeño de una determinada actividad. Si el nivel que prevalece, según la clasificación realizada por Razzeto, es el de la subsistencia, que no hace posible la acumulación y el crecimiento, o el de la sobrevivencia, satisfacción de necesidades básicas, lo único que se habría logrado es “humanizar” al capitalismo. Una especie de “alivio para los pobres” o una excrecencia del capitalismo mismo, tal como mencionan (Sarria y Tiribia 2003, 183). Un discurso político determinado podría argüir que la economía que prevalece es popular y solidaria, que los problemas sociales han disminuido con estas soluciones temporales. Sin embargo, en el fondo los problemas estructurales persistirían y lo único que habrían conseguido es atribuirles nuevas denominaciones o categorías “académicas”, con fines que no precisamente se encuentran en este ámbito.

Para finalizar, es importante analizar el concepto híbrido que regirá esta investigación: la economía popular y solidaria. Para Luis (Coragio 2010), se trata del desarrollo de un “modelo alternativo que haga frente a la lógica capitalista para conseguir el bienestar de todos, teniendo como centro a la persona y al trabajo valiéndose del mercado para conseguirlo”. Además incorpora “valores como el apoyo mutuo, la cooperación y sobre todo la solidaridad para conseguir la satisfacción de las necesidades básicas y un desarrollo para todos y todas”. Lejos de esta generalización,

imprecisión y hasta de un romanticismo conceptual, característico del mencionado autor, Javier Herrán propone un concepto más específico y funcional: “la economía popular y solidaria está pensada por y para los sectores populares, que a diferencia de los modelos liberales buscan garantizar la utilización de su propia fuerza de trabajo, como de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas a nivel material e inmaterial” (2013, 36).

Cinco principios rigen a la economía popular y solidaria, según Coraggio (2011, citado en (Guridi y Jubeto 2014, 47). El relativo a la producción, donde los trabajadores deben tener acceso a las formas de conocimiento y control de los medios de producción. El de distribución, enfocado en la inserción de los excluidos por la economía, particularmente los más pobres. El de la circulación, entendida como la capacidad para que la comunidad pueda satisfacerse con lo necesario, de manera independiente, con sus propios recursos y trabajo. El del consumo, que aboga por uno responsable y suficiente. Y un principio transversal, donde se defiende la libre iniciativa y la innovación socialmente responsable.

Para finalizar, en la tabla 1 se establece una diferenciación entre el capitalismo y la economía popular y solidaria.

Tabla 1

Diferencias: Capitalismo frente a Economía Popular y Solidaria

Aspectos	Economía Capitalista	Economía Popular y Solidaria
Base	Producción de mercancías	Formación de relaciones personales y grupales
Objetivo Central	Obtención de ganancias	Satisfacción de las necesidades y desarrollo integral de las personas
Determinación de precios	Por la Ley de Oferta y Demanda	A través de circuitos económicos solidarios basados en intercambios equitativos y justos
Determinación de salarios	Por la Ley de Oferta y Demanda	Dependen del desempeño de la empresa
Distribución de excedentes	En función del capital aportado	En proporción al trabajo realizado

Organización del trabajo y proceso económico	División de funciones por actividad, especialidad	Socialización de conocimientos, saberes y creatividad
Crecimiento de la organización	Aumento de la productividad por cambios en los procesos tecnológicos	Identificación con la organización y sus objetivos; presencia de un fuerte liderazgo colectivo; sentido de unión e integración; confianza y respeto recíprocos; participación democrática; buena comunicación e información; realización personal y laboral: capacitación y voluntad de superación; autovaloración y autoestima.
Desarrollo Social	Se expresa en términos de bienestar material	Está centrado en la persona y sus capacidades

Fuente: (Ros 2007). Elaboración propia

1.2. La Economía Solidaria en el mundo y Latinoamérica

Las experiencias internacionales de la Economía Popular y Solidaria no son recientes. Así lo demuestran las prácticas europeas documentadas, que dan cuenta de la utilización de este sistema económico, desde el siglo XIX, por parte de los sectores campesinos y obreros principalmente. Sin embargo, su importancia ocupaba planos secundarios y hasta marginales, debido a la expansión creciente del sistema capitalista en el siglo XX. Por ello algunos consideran que su “reaparición” en el siglo XXI se da precisamente cuando este último entra en crisis.

En Francia, el resurgimiento reciente del estudio de la Economía Solidaria podría fecharse en 1981. Aquello se dio de la mano del ascenso del presidente François Mitterrand al poder, quien planteó algunas reformas de carácter social. Se creó la Delegación interministerial de la Economía Social, que forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas francés. Uno de los estudios que realizó la naciente institución fue “sobre la duración de los empleos generados a través de las actividades realizadas en el marco del tratamiento social del desempleo” (Laville 2012, 47). Aquello refleja que el objetivo primario de estas instituciones fue realizar un diagnóstico sobre la realidad de las iniciativas de la sociedad civil que se diferencian de los procesos habituales de creación de empresas. Con esto, en los siguientes años se desarrollaron investigaciones más delimitadas y precisas que permitieron al final elaborar hipótesis “que conciernen a

los nuevos tipos de servicios a nivel local, que van a ser designados como servicios de proximidad” (Laville 2012).

Los resultados demostraron, por una parte, que estas iniciativas no se contentaban con el principio de igualdad formal, sino que se inventan servicios a partir de una construcción conjunta de la oferta y la demanda; es decir, con todas las partes involucradas. Por otra parte, encuentran su equilibrio económico no solo por la autofinanciación, sino por los recursos del mercado, por la venta de servicios o bienes, los de la redistribución pública que garantiza el acceso al servicio de todos, y de la reciprocidad, por el compromiso de las personas involucradas.

Estas dinámicas hicieron que Francia sea uno de los pioneros en presentar propuestas sobre economía social ante la Comisión Europea. Dicho organismo, de su lado, planteó investigaciones en otros lugares del continente para examinar si corresponden a lo experimentado en Francia. En primera instancia, se determinó una diferencia entre economía social y economía solidaria. Mientras la primera se interesa en cómo se produce, en la segunda es importante por qué y qué se produce. Asimismo, se determinó que el éxito de la economía social está relacionado con el mercado, al contrario de lo que sucede en la economía popular, donde priman los recursos provenientes del mercado, la redistribución y la reciprocidad.

En todo caso, y según datos que presenta (Laville 2012, 48), de las 22 regiones de Francia, 15 han registrado un programa de apoyo a la Economía Popular y Solidaria. Esta importante acogida en gran parte del territorio francés, hizo que en el año 2001 se cree el Secretariado de Estado de la Economía Solidaria, que en sus dos primeros años de gestión obtuvo los siguientes resultados: la creación de estatutos para las cooperativas sociales, un concurso de proyectos en todo el país denominado “Dinámicas solidarias”, un encuentro europeo sobre economía plural, y un programa de investigación con la participación de investigadores regionales.

En este punto cabe resaltar la investigación que se ha realizado en este país, la cual tuvo vinculación con la academia. De esta forma, se creó la red interuniversitaria de la ESS, que realiza encuentros anuales, favorece la comparación de investigaciones y difunde sus enseñanzas.

Estos avances en materia legislativa y de investigación sobre economía social y solidaria tuvieron una irrupción, debido al cambio ideológico en la conducción del Estado. Aquello hizo que la recientemente creada Secretaría fuera suprimida y la Delegación interministerial de la Economía Social disminuya su presupuesto. Empero, “las colectividades locales continuaron sus esfuerzos en estas temáticas” (Laville 2012).

Esta última circunstancia permite sacar una primera conclusión: no son necesariamente las iniciativas estatales las que impulsan a la economía social, sino más bien los esfuerzos comunitarios independientes. El Estado, por tanto, debe impulsar únicamente un marco regulatorio, iniciativas institucionales o de financiación, que se limiten a dar seguimiento a los emprendimientos, más no a sujetarlos o empoderarse de ellos bajo banderas ideológicas. La razón de ello es que cuando éstas cambian, pueden afectar el funcionamiento de la economía social, ya que están sujetas a agendas políticas y no institucionales. Precisamente esto último sucedió en Francia en el 2012, cuando bajo la actual administración del presidente François Hollande, nuevamente la ESS volvió a la palestra y se creó el Ministerio delegado de la economía social y solidaria, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para el año 2013, las estadísticas mostraban que la economía social y solidaria representó el 10% del Producto Interno Bruto y generó 2,5 millones de empleos (Confirmado.net 2013). Fueron 200.000 empresas francesas que, en su conjunto, emplearon a uno de cada ocho empleados privados, según datos de la (Embajada de Francia en Costa Rica 2013). Dicha institución agrega que en la última década, la economía social y solidaria ha creado en el país “440.000 empleos, un incremento del 23% frente al 7% de la economía tradicional”. Por ello sentencia que el auge de la economía social y solidaria es mundial, pues se calcula que representa entre el 5 y el 10% del PIB mundial.

Ante este éxito coyuntural, que ha sido considerado como ejemplar en Ecuador, Costa Rica y Perú⁷, el país europeo ha impulsado una Ley de Economía Social y Solidaria cuyo enfoque está dirigido a respaldar la financiación del desarrollo de la ES.

⁷ Estos tres países latinoamericanos han tenido acercamientos a nivel ministerial con delegados de Francia, para firmar convenios y realizar intercambios de experiencias sobre economía social y solidaria. Aquello sucedió en el año 2013, en el marco de una gira regional que también incluyó a Bolivia.

Aquello lo ha hecho a la par de considerar al sector como “estratégico con perspectivas” para el Banco Público de Inversiones, que va a asignar “créditos por valor de 500 millones de euros” (Embajada de Francia en Costa Rica 2013).

En España, la experiencia de la economía social es importante. Datos presentados por (Lozano 2009, 76) expresan que el 10% del producto interno bruto español, el 12,5% del empleo y el 42,8% de la población está vinculada a este tipo de economía (Cepes 2016). La Confederación Empresarial Española de Economía Social (Cepes), fundada en 1992, es en este país la máxima autoridad estatal en la materia y, consecuentemente, una plataforma de comunicación con los poderes públicos.

En el año 2008, cuando la crisis económica estaba en su peor momento en España, la Cepes presentó una serie de propuestas al Gobierno entre las que destacaba un programa de asistencia financiera. Para ello se utilizaron cifras que daban cuenta que entre los años 2004 y 2007 se habían generado 3 000 empresas y 325 000 empleos, pero que esta curva ascendente se vio irrupida en el 2008, cuando 5 568 empresas cesaron su actividad y 46 000 personas perdieron sus empleos (Lozano 2009, 77). No obstante, al ser la economía social y solidaria una estrategia para enfrentar la crisis, ya en el 2009 se habían levantado 3 108 empresas y generado 20 430 empleos, según explica el mencionado autor.

Ahora bien, al ser la crisis del 2008 fundamental y originalmente financiera, afectó directamente a las empresas de economía social y solidaria, que en su mayoría son pequeñas y medianas, en razón de su dificultad para acceder a créditos. Ante ello, desde el Estado español se impulsó un programa de asistencia financiera a la economía social, que contó con la participación del Ministerio de Industria y el Ministerio de Trabajo. Con esta acción, el Estado hizo que el sector de la economía social ayude a “cargar el peso” de las altas tasas de desempleo y que quienes están en esta condición, pasen a formar parte de cooperativas de trabajo, por ejemplo.

En esta tarea, el papel del Cepes ha sido fundamental. Primero porque pidió al Gobierno que reduzca en cinco puntos el impuesto a las sociedades de empresas cooperativas que, por cierto, se encuentran en todos los sectores económicos. Asimismo, propugnó que exista una bonificación temporal de seguridad social a las

cooperativas, por la incorporación de trabajadores como socios indefinidos (Lozano 2009, 78). También ha abogado por una política de incentivos a la inversión para empresas formadas por grupos que presentan dificultades de acceso al mercado laboral: desempleados mayores a 45 años, jóvenes, mujeres, discapacitados, inmigrantes y parados de larga duración. En el ámbito legislativo, trabajó para modificar las leyes estatales de las cooperativas como de las sociedades laborales. De la misma forma, ha impulsado cláusulas sociales para facilitar el acceso a los concursos públicos, por parte de las empresas de economía social⁸, que favorezcan el desarrollo social, la creación de empleo y la redistribución de excedentes. Cepes también solicita que no solamente sean las cooperativas de trabajo asociado las beneficiarias de los regímenes autónomos, sino que se amplíe esta lista. De igual forma, propone que se cree un fondo de 200 millones de euros para que se mantenga el empleo de personas con discapacidad en centros especiales de empleo. Aquello logró emplear a 128 000 personas bajo la modalidad de la economía social, según datos de (Cepes 2016).

Los resultados en los años siguientes daban cuenta de los siguientes números:

Gráfico 1

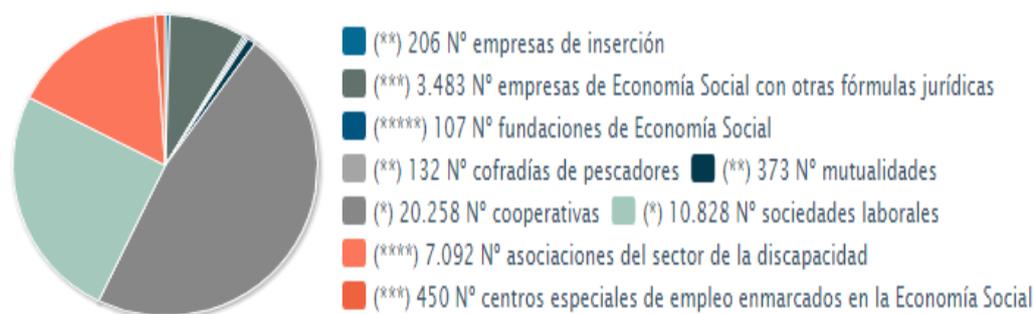
Empleos directos e indirectos (2 219 733) al 2013



⁸ Por ejemplo, Cepes plantea que el 6% de los contratos del sector público se asignen a empresas que operen con personal con discapacidad.

Gráfico 2

Número de entidades de la Economía Social (42 929)



Fuente: (Cepes 2016)

La labor llevada a cabo por Cepes ha hecho que la economía social y solidaria sea más practicable⁹, visible, creíble y tenga una organización que plantee propuestas y dialogue con los poderes del Estado. Es decir, las prácticas de economía social están más relacionadas con las empresas que con el Estado. Este es quizá uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta a la hora de encontrar respuestas sobre el éxito de esta organización.

Pero su relación no es solamente con el Estado, sino que la voz de la Cepes se ha hecho escuchar a nivel de organismos regionales. Uno de ellos es el Consejo Económico y Social Europeo, órgano consultivo que tiene el Gobierno español y la Unión Europea, para la definición de políticas económicas y sociales, que como se expuso, buscan y se orientan en el sostenimiento de la economía a través de incentivos y prácticas sociales. Otro es el Parlamento Europeo que, en el año 2009, destacó la capacidad de la economía social para generar empleo, la estabilidad en los mismos, la inclusión social-laboral de los desempleados como claves para el crecimiento sostenible (Lozano 2009, 75).

En Alemania, el modelo reinante de la economía social y solidaria es el cooperativista. Así lo afirma la canciller alemana, Ángela Merkel, quien expresa que las cooperativas son modelos de empresas para el futuro, pues integran objetivos

⁹ Genera empleo estable y de calidad con el 80% de los contratos fijos.

económicos, sociales y ambientales (Co-operative enterprises build a better world 2012). En aquel país existen 7 600 cooperativas con un total de 20 millones de miembros, según datos presentados por la Asociación Federal Alemana de Bancos Cooperativos. El presidente de dicha institución, asegura que las cooperativas pueden servir para solucionar problemas sin la ayuda de los gobiernos. Es decir, en Alemania las cooperativas son consideradas como un sector independiente del Estado, que por sus características pueden ayudar a la generación de trabajo.

A nivel general, Sánchez (2013, citado por (Vaca 2015, 148) explica que las cooperativas soportan los desastres económicos porque defienden el trabajo antes que el capital, diversifican sus actividades, mejoran la productividad y proceden a la reestructuración de las administraciones, se fundamentan en la transparencia y equidad, e intercooperan con las demás cooperativas.

Datos presentados por (Vaca 2015, 151) hablan de que el cooperativismo genera 250 millones de empleos y representa el 12% de la fuerza laboral mundial. Por ello, el año 2012 fue declarado por las Naciones Unidas como Año Internacional del Cooperativismo y en el 2013 se convocó a la Primera Conferencia sobre Límites y Potencialidades de la Economía Social y Solidaria.

Las experiencias en Latinoamérica de la economía social y solidaria, por otra parte, si bien son de larga data, no han presentado el mismo desarrollo en comparación con Europa. En Brasil se conoce a este sector como economía solidaria y se localiza principalmente en los gobiernos municipales y estaduais. Así lo sostiene Ana (Dubeux 2011, citada en (Gaiger 2012, 57), quien agrega que las primeras experiencias en este sentido comenzaron en la década de los noventa en la Alcaldía de Porto Alegre, Río Grande Do Sul, Belém, Santo André, Recife y Sao Paulo.

Para la mencionada autora, las iniciativas de economía solidaria están estrechamente relacionadas con la llegada al poder del Partido de los Trabajadores brasileños. Esta situación politiza a la economía solidaria y sujeta su desarrollo a agendas coyunturales, que fueron las que, a su entender, diseñaron las políticas públicas en la materia.

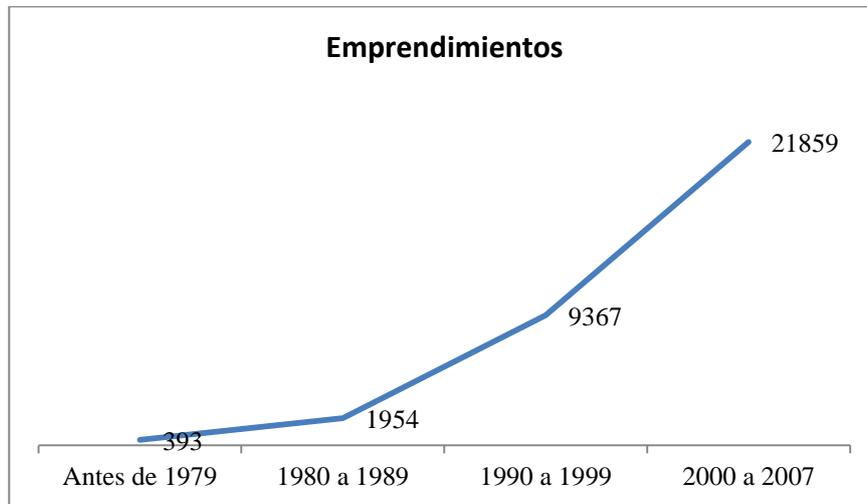
En el año 2011, primero del gobierno de la presidenta Dilma Russeff, 22 de los 37 ministerios desarrollaban programas relacionados de alguna manera con la economía solidaria. Las carteras de Salud, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrario, Justicia y sobre todo la Secretaria Nacional de Economía Social y Solidaria¹⁰, adscrita al Ministerio de Trabajo y Empleo, han formado parte de estas iniciativas. Además, 15 de las 27 Unidades de la Federación ejecutan algún plan de economía popular y solidaria. La importancia de ellos hizo que el programa “Brasil sem Miséria”, creado en junio del 2011, para sacar de la pobreza a 16,2 millones de personas que viven con 70 reales por mes, sea incorporado a la economía solidaria. Dicho plan propone que se produzca la asociación de la economía de los pobres (Abramovay 2004, citado en (Gaiger 2012, 58).

La investigación académica ha sido parte fundamental de la economía solidaria brasileña. Por ello las universidades, como la Federal de Río de Janeiro, se han involucrado activamente mediante una propuesta concreta: la Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares. Esta iniciativa nació con el afán de crear alternativas a la exclusión y al desempleo, mediante el uso de sus conocimientos. Los principales estudios que se produjeron fueron: tipología de la economía solidaria y autogestión, caracterización de las políticas municipales y estatales de la economía solidaria, programas y acciones de apoyo a la economía solidaria en el gobierno federal, estudios sobre el marco jurídico de la autogestión y de la economía solidaria, la nueva ley de quiebras y los emprendimientos autogestionarios, y análisis del mapeamiento de la economía solidaria.

Este constituyó el primer momento de la economía solidaria que dio paso, entre los años 2003 y 2010, a un segundo momento caracterizado por la institucionalidad que adquirió. Es en esta época cuando se amplió considerablemente el número y alcances de incubadoras, a decir de (A. M. Sarria 2015, 120), tal como se observa en el gráfico 3.

¹⁰ Fundada en el año 2003, en plena administración del presidente Luiz Ignacio Lula Da Silva.

Gráfico 3
Brasil-número de emprendimientos de economía solidaria



Fuente: (A. M. Sarria 2015, 124). Elaboración propia

No obstante, la autora mencionada considera que a finales de la primera década del siglo XXI, mientras llegaba a su término la época del expresidente Da Silva, se empezó a percibir límites en la política de economía popular y solidaria brasileña. Estas limitaciones se ahondaron más cuando se comparan con las estadísticas de empleo informal: 45 millones de personas, frente a 1,6 millones de trabajadores de economía solidaria en el año 2009. Es decir, los empleos informales son mucho más comunes en Brasil que los que se relacionan a la economía solidaria.

Este fenómeno responde a una realidad propia del país sudamericano. Se trata del crecimiento económico brasileño¹¹ a finales de la primera década del siglo XXI, que trajo consigo el aumento del empleo formal y una consecuente disminución de las desigualdades sociales (A. M. Sarria 2015, 131). En otros términos, esto significaría que cuando las “cosas mejoran” la mayoría de gente opta por formas tradicionales de empleo y deja de lado estas alternativas que, en esta condición, se constituyen en temporales. La razón de ello es que la economía solidaria, al menos en Brasil, enfrenta dificultades productivas, organizativas, de viabilidad económica, de comercialización y de infraestructura.

¹¹ (A. M. Sarria 2015, 139) habla de un modelo nekeynesiano, cuyos ejes fueron el aumento del empleo formal, la inversión en la industria y grandes obras de infraestructura, articulado a políticas sociales de complementación de ingresos para los más pobres.

Por su parte, la experiencia argentina de la economía popular y solidaria empieza a visibilizarse tras la crisis neoliberal de los años 2000. El cierre de fábricas y el despido masivo de trabajadores fueron comunes en aquella época. Ante estas circunstancias se constituyeron cooperativas de trabajo que se propusieron volver a poner en marcha las empresas en proceso de quiebra, según explica (M. Miño 2015, 90).

Estas son las primeras iniciativas de economía solidaria en Argentina, que fueron expresadas por organizaciones sociales, territoriales y sindicales, que tuvieron apertura en el Ministerio de Desarrollo de la Nación. Una de estas organizaciones es el Colectivo Solidario, una cooperativa de trabajo cuyo objetivo es intermediar entre la producción de la ESS y los consumidores. Cabe resaltar que, al igual que en Brasil, una de las dificultades de la economía solidaria en Argentina es la comercialización de los productos, debido a la alta monopolización del mercado. Para ello se han creado los llamados canales solidarios de comercialización (CSC), que se han visibilizado principalmente en el espacio de venta en el mercado de economía social de Bopland-Buenos Aires, que realiza entregas a domicilio de productos pedidos telefónicamente o en línea, y participación en ferias de la economía social y solidaria (M. Miño 2015, 108).

Pese a estos esfuerzos, el diagnóstico de la economía social y solidaria argentina muestra una deficiencia en la comercialización y el consumo. Es decir, existe una importante producción de bienes y servicios, pero estos tienen dificultad para insertarse en el comercio. La autora señalada anteriormente, expresa que “en la ESS la comercialización es un momento económico aún no explorado ni desarrollado suficientemente” (M. Miño 2015, 115). Ante ello, señala, que es importante profesionalizar la comercialización y la creación de canales propios que estén acorde a los valores y objetivos del sector. Esto quiere decir que es muy complejo ingresar al mercado tradicional con iniciativas de economía social y solidaria. Antes deben crearse condiciones para que estas alternativas y proyectos tengan viabilidad y no fracasen en el intento.

En Uruguay, existe también una experiencia de la economía social y solidaria. Según el investigador de ese país Pablo Guerra, este tipo de economía tiene

antecedentes desde las primeras décadas del siglo XX, pero se practica más ampliamente en el país desde los años 90, muchas veces en relación con algunas organizaciones populares, el movimiento cooperativo, los sindicatos, clubes de trueque, algunas empresas recuperadas y las iglesias (2015, 193).

El primer antecedente de políticas públicas en Uruguay referido a la economía popular y solidaria se dio en el año 2005, cuando el Gobierno Departamental de Canelones, creó el Consejo Canario de Economía Popular y Solidaria. Los dos años siguientes, la idea funcionó en la Red Metrociudades donde a más del gobierno de Canelones intervinieron los de Florida, Paysandú y Montevideo. Esto hizo que en el año 2010, el Ejecutivo nacional uruguayo cree la Dirección de Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Pese a ello, Guerra señala que existe una “notoria ausencia de política pública en tanto no se coordinan acciones y mucho menos se planifican impactos” (2015, 203).

Esta tendencia dio un giro importante con la llegada de José Mujica al poder en el año 2010. Primero porque se fortaleció el recientemente creado Instituto Nacional de Cooperativismo y segundo porque se creó el Fondo para el Desarrollo (Fondes). El propósito de este último es apoyar prioritariamente a los proyectos de emprendimiento y autogestión. Una vez que este Fondo comienza a tener resultados de tipo práctico, como haber financiado 26 proyectos que beneficiaron a más de 2000 trabajadores, por un monto de USD 70 millones, se plantea la necesidad de crear una Ley en la materia. Dicha normativa contempla un presupuesto fijo para los proyectos de economía social y solidaria, que incluso están vigentes en el Programa de Gobierno Nacional 2015-2020.

Ante este contexto, se puede mencionar que si bien los emprendimientos sociales y solidarios son de larga data en Uruguay, no fueron considerados como políticas de Estado hasta la llegada de una coyuntura político-ideológica determinada: la del expresidente Mujica. El hecho que se haya construido institucionalidad y legislación al respecto brinda un impulso para su funcionamiento, más aún si se considera que el actual mandatario, Tabaré Vázquez, es de la misma tendencia política que Mujica.

En los organismos regionales también se ha hablado de economía popular y solidaria. Uno de estos casos es el Mercosur, donde lamentablemente para los intereses

de los proyectos sociales y productivos, no se han concretado avances significativos en la materia, pese al impulso con que iniciaron en los años 2002 y 2003, cuando varios gobiernos de la región coincidieron en algunas de sus posturas ideológicas. En estas circunstancias se logró crear el Instituto Social de Mercosur, cuyo campo de acción serían principalmente las zonas de frontera. La idea planteada era cambiar la actividad informal que se presenta en estas zonas, por una de economía social.

No existen datos contundentes de que estos proyectos hayan trascendido las buenas intenciones con la que fueron creados. Por ello el expresidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Carlos Álvarez, califica al tema como un “desafío” que debe primero colocarse en la agenda, visibilizarse y, posteriormente, pensar en una institucionalidad. La realidad política regional actual aleja aún más esta posibilidad, debido a los cambios en el direccionamiento gubernamental en los dos principales miembros del Mercosur: Argentina y Brasil.

En el caso del primer país, con la salida del “kirchnerismo” y el ascenso de un gobierno de tendencias liberales como el de Mauricio Macri en el año 2015. En el caso del segundo, debido a la crisis política y económica que terminó con la destitución de Dilma Rouseff de su cargo como mandataria en el año 2016. Álvarez en su análisis precisamente advierte que si esta situación sucedía, es decir, si se registraba un cambio político de los gobiernos, los temas del tercer sector, el cooperativismo, las mutuales y las asociaciones, desaparecerían de la agenda (2009, 69). Reconoce que estas iniciativas poseen un carácter ideológico y se comprometen con una cosmovisión y concepción del modelo de desarrollo. La hipótesis que entonces se plantea es que si no se logró construir una institucionalidad que garantice el funcionamiento de la economía social y solidaria en el Mercosur, cuando estaban en el poder gobiernos de tendencias ideológicas parecidas, será mucho más complejo e inviable que se lo haga ahora en las actuales circunstancias coyunturales. La economía social y solidaria en este contexto, estaría seriamente amenazada y podría desaparecer, hasta en el discurso a nivel del Estado.

1.3. Debates fundamentales en torno a la EPS y el papel regulador del Estado

¿La economía popular y solidaria debe partir y permanecer dentro de una sociedad civil autónoma y evitar que el Estado la dirija, controle o subsidie de diversas maneras sus organizaciones? Esta una de las interrogantes base que plantea el economista argentino José Luis (Coraggio 2013, 24), en torno a las teorías y prácticas de la economía social y solidaria. Si su respuesta es positiva, expresa el autor, se correría el riesgo de que esta se entrampe en las fuerzas del mercado donde los emprendimientos solidarios compiten con empresas que cuentan con un enorme capital.

Si se analiza desde esa perspectiva, es evidente que los emprendimientos solidarios deben tener un acompañamiento a nivel de las políticas estatales. La razón de ello está en las condiciones desiguales de competencia, visibilizadas principalmente en la distribución y el consumo. Es bien sabido que algunas empresas dominan ciertos mercados, por lo que entrar a competir con ellas por parte de un pequeño emprendimiento presenta enormes dificultades y retos (sus productos incluso pueden tener trabas para ser expendidos en los grandes supermercados¹²). La producción no se vería afectada en el mismo nivel, pues de una u otra forma los socios pueden conseguir un capital, ya sea por iniciativa cooperativa o estatal¹³, para poner en marcha un emprendimiento solidario. Sin embargo, ¿cómo van a obtener ganancias a futuro, si las grandes empresas copan los mercados e incluso presentan al consumidor productos más baratos por la cantidad misma de producción? Sería una suerte de guerra donde los soldados tienen gran voluntad, pero no las armas para afrontarla.

Si la respuesta es negativa y se plantea que sólo desde el Estado es posible propiciar cambios estructurales que supongan grandes desplazamientos de recursos (tierra, crédito, conocimientos), transformaciones en el sistema jurídico y reconocimiento formal de actores sociales, colectivos (Coraggio 2013, 25), también existe un dilema y es saber dónde quedan las iniciativas de la propia sociedad civil. Por ello, como expresa Coraggio, sería preferible que el Estado recoja las propuestas de esta última, las acompañe y apoye con recursos materiales, de políticas públicas –entendidas como las acciones institucionales de los gobiernos, para dar respuestas a las diversas

¹² Como las cadenas Megamaxi, Akí, Tía, Santa María o Mi Comisariato.

¹³ A través de estimulaciones crediticias o tributarias.

demandas de sus sociedades (Mariño 2009, 89)–, con medidas económicas y de legislación, e impulsar el crecimiento de un sector orgánico de emprendimientos económicos autogestionados por sus trabajadores (Coraggio 2013, 25).

Es muy peligroso, agrega la investigadora Verónica Andino, “reemplazar el bien común por la acción del Estado entendido como un gran aparato burocrático en el poder, modelo ya superado históricamente” (Andino 2014, 129). Por ello, la autora apuesta a una profundización de la participación ciudadana.

En este punto, cabe hacer nuevamente una precisión. Se trata de la diferenciación que debe existir entre el apoyo gubernamental y el apoyo estatal. Muchas de las iniciativas regionales en economía social y solidaria nacieron, como ya se mencionó, de la mano de la llegada de los gobiernos “progresistas” o autodenominados del socialismo del siglo XXI. Una de sus características es que son regímenes altamente ideologizados y retóricos. Al menos eso es lo que destaca el economista Humberto García en el caso de Venezuela (2012). Y eso se ha producido, según Coraggio, porque en ese país ha existido una debilidad histórica de la sociedad civil. No obstante, el riesgo de tener proyectos y políticas públicas altamente ideologizadas es que a futuro estas condicionan su continuidad y plena aplicación. ¿Qué sucederá con la economía popular y solidaria si llega al poder un gobierno de tendencia política contraria a los gobiernos del socialismo del siglo XXI? No existe una respuesta certera que indique la prolongación de este tipo de proyectos, ya que, como reconoce el mismo Coraggio, dependen de las voluntades políticas de cada régimen.

Ahora bien, la estrategia del Estado no puede pretender implementar un nuevo sistema económico, sino más bien “pensar estrategias y tácticas dentro de un proceso abierto de transición”. El eje vertebrador de ello, a decir de (Coraggio 2013, 32), debe ser la muestra empírica de que se pueden resolver problemas cotidianos de las personas y comunidades, y transformar las estructuras económicas donde se generen y distribuyan las bases materiales. Esta circunstancia parece más retórica que práctica y no es para menos. Cambiar el paradigma económico a nivel macro parece ser una tarea titánica. Por ello resulta interesante la propuesta de Messe (2011, citado en (Andino 2014, 130), en el sentido de que el cambio puede ser promovido siempre y cuando a la par se implementen políticas públicas que promuevan:

(1) un cambio del paradigma económico dominante en todos los niveles educativos que nos permita creer que existe un “nosotros”; (2) un proceso de consolidación del sector de la economía solidaria que no conlleve a una clasificación cerrada de sus actores ni imponga su formalización y encasillamiento en estructuras rígidas; que promueva circuitos económicos solidarios en los territorios reconociendo y promoviendo sus prácticas culturales particulares y diversas; (3) un radical programa de reapropiación de los recursos productivos más importantes (tierra, agua, dinero y conocimiento) por los y las trabajadores/as que permita revertir su apropiación como mercancías que ha conducido a su acumulación en manos de pocos y a su explotación hasta niveles degradantes; (4) la instalación de reales estructuras de participación ciudadana que permitan a los actores de la economía solidaria disputar sentidos en los espacios de toma de decisiones sobre la economía local y nacional.

De estas cuatro propuestas, dos son destacables para esta investigación. La de la reapropiación de los recursos productivos y la instalación de estructuras de participación ciudadana (actores de la economía social). La razón de ello está en que no se puede cambiar el paradigma social prevaleciente sobre la economía, sino se lo palpa en la realidad y en la solución práctica de las dificultades. Solamente cuando esto último haya sido consolidado, la percepción sobre la economía solidaria irá insertándose en la ciudadanía y será vista como una alternativa viable y real para ser practicada en las actividades diarias.

Esta circunstancia, a su vez, permitiría desenmascarar los discursos políticos que haciendo uso de la economía solidaria, en realidad profundizan el modelo hegemónico excluyente y explotador. Este criterio lo sostiene Andino y hace un llamado de atención para “cuestionar, insistentemente y desde todos los espacios, los discursos aparentemente revolucionarios y apegados al Sumak Kawsay de las dirigencias políticas”. Dicha crítica, a criterio de la autora, debería darse cuando no existe una concreción “en la práctica en cambios sustanciales en pro de una mejor distribución y gestión de los elementos naturales como la tierra, el agua y las semillas; y peor aun cuando se concretan en programas y políticas que fomentan la expoliación desmedida de lo natural” (Andino 2014, 133). En este punto hace referencia a la minería a gran escala, la explotación petrolera en zonas de alta biodiversidad y la producción agrícola destinada a los biocombustibles.

Ha pasado más una década desde la llegada al poder de los diversos gobiernos¹⁴ representantes del socialismo del siglo XXI. Este tiempo es suficiente para evaluar si sus discursos han correspondido con prácticas de economía social y solidaria. Más aún, si dichos gobiernos han fomentado un control sobre la explotación de los recursos naturales, uno de los pilares del capitalismo estatal. Las evaluaciones y resultados serán distintos, pero podrían guardar patrones comunes que puedan explicar la situación actual de esos Gobiernos, que dista del apoyo inicial con que comenzaron su gestión.

Ante esta circunstancia, el argentino (Mariño 2009, 94) plantea cuatro aspectos que nos permitirían medir la ineficacia de la incidencia de las políticas públicas en la suerte de la economía social y solidaria. La primera es si las políticas públicas han sido emprendidas por un gobierno cuya reputación en torno a la situación no es aceptada ni reconocida. La segunda es si no está basada en hechos ni respaldada por aquellas personas en cuyo nombre se lleva a cabo. La tercera es si las políticas están mal concebidas o son poco claras, en cuanto a sus propósitos. Y la última, si las políticas no están relacionadas con ningún programa práctico de asistencia, por lo que sus mensajes probablemente sean recibidos con desconfianza o escepticismo. En el próximo capítulo de esta investigación, se considerarán estos parámetros para evaluar la implementación de la economía popular y solidaria en el Ecuador.

Por ello, el mismo autor plantea que los principales desafíos de las organizaciones y empresas de la economía social son: primero, lograr una mayor visibilidad y presencia de las organizaciones y empresas de la economía social en los foros de decisión económica y laboral; segundo, tener participación activa en la construcción social del país; tercero, impulsar el establecimiento de alianzas estratégicas con el gobierno; y cuarto, promover y fomentar el desarrollo local (Mariño 2009, 98). Considero que la tercera y la cuarta característica de políticas públicas son las de mayor relevancia y las que impulsarán la implementación real de la economía social en el país. El Estado debe mantener una interacción activa con los pequeños productores y adquirir sus mercancías para sus diversos programas. Esto, a su vez, generaría el consecuente desarrollo local y la promoción de este tipo de economía. No se puede hablar retórica y

¹⁴ Se pone especial énfasis en los Gobiernos de Venezuela, con Hugo Chávez que llegó al poder en 1998 y continúa con Nicolás Maduro, de Bolivia, con Evo Morales, que llegó al poder en el 2005 y de Ecuador, con Rafael Correa, que llegó al poder en 2007.

discursivamente de economía popular y solidaria, si el Estado tiene entre sus proveedores a grandes empresas y peor aún a trasnacionales en ámbitos que los pequeños productores pueden abastecer.

Ahora bien, no solo se trata como expresa Coraggio de que las políticas públicas de por sí van a generar un cambio a nivel estatal en el funcionamiento económico. “Se trata, desde el estado y la sociedad civil, de ir induciendo, facilitando o imponiendo con legitimidad, en las prácticas económicas cotidianas de pequeños y grandes actores, dimensiones de reciprocidad, de donación, de cuidado por el otro, de justicia, de valoración de la naturaleza, de solidaridad, de libertad positiva” (Coraggio 2013, 35). Como es característico en este autor, sus propuestas son complejas. Y lo son más si en la cotidianidad no se palpan estas prácticas y tampoco son impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil. Hay que recordar que estas últimas son las que finalmente tienen más permanencia que los gobiernos, pero que dependen del valioso aporte institucional de estos últimos, especialmente en la asignación de sus recursos siempre y cuando exista “coherencia entre proyecto, organización y gestión”, tal como (Laville 2012, 52).

Por otro lado, la implementación de la economía popular y solidaria también supone una ruptura con el modelo tradicional de desarrollo. Andino (2014, 140) explica que no es posible avanzar por los mismos caminos, pues como se mostrará en la tabla a continuación, existen diferencias entre ambos modelos. Ante ello la autora plantea la siguiente pregunta: “¿hasta dónde estamos dispuestos a retornar a nuestros orígenes, a renunciar a las comodidades que tenemos algunas personas, a cambiar nuestros estilos de vida para hacer posible el cambio de dirección de nuestras comunidades y retomar el camino que nos lleve a una vida en armonía?” La respuesta requiere una reflexión profunda y ni siquiera una vez encontrada una respuesta personal favorable al cambio, podríamos avizorar un panorama totalmente funcional a la economía popular y solidaria. Existen varios actores y decisores que deberían responder positivamente a esta respuesta, para que la materialización sea válida en la cotidianidad de la sociedad y del Estado.

Tabla 2

Síntesis de continuidades y discontinuidades entre economía solidaria y desarrollo local

	Desarrollo local	Economía Solidaria
Concepción del ser humano y sus relaciones	Relaciones sociales basadas en el miedo y la codicia. Los otros (seres, territorios, entorno) son una competencia y una amenaza.	Basada en el principio de acogida y ecología. Los otros son parte del todo. Yo soy parte del todo, todos son parte de mí.
Finalidad y visión del cambio	La misma meta para todos los seres humanos y territorios: el enriquecimiento material. El “progreso” es concebido como un proceso lineal. Enfoque instrumental en el que los fines justifican los medios.	La(s) meta(s) depende(n) de la cosmovisión y autodeterminación de cada pueblo. No hay separación de los fines y los medios. La direccionalidad y los valores implícitos en cada “medio” o acción dan testimonio del fin perseguido.
Direccionalidad del proceso de cambio	El proceso de cambio tiene como punta de lanza lo económico, lo patriarcal, lo colonizador y lo científico. Se privilegia una visión jerárquica en la que unas categorías son más importantes y pueden subyugar a otras categorías.	Se percibe como un proceso relacional, donde se integran las partes orientadas por una matriz ética y cultural que está en la base.
Mecanismos del proceso	Movilización de recursos escasos locales. Formación de clusters, alianzas entre actores afines. Gobiernos locales crean entornos competitivos y procesos participativos.	Movilización de riqueza y conocimientos diversos y abundantes locales y de la comunidad ética. Creación y visibilización de comunidades éticas que dan testimonio cotidiano, en sus estructuras y su lenguaje. Éstas orientan el proceso de cambio social. Inventando formas de conocer/ acoger al “otro/a”, de hacer una política coherente con la matriz ética.
Concepción del territorio	Espacio local en donde se queda la riqueza y fuera del cual todo está permitido. Espacio vivo, móvil, donde hay historias que se cuentan. Cultura, historia y dinámicas articuladas de las y los actores facilitan el crecimiento económico. Los actores que dinamizan el territorio son principalmente los gobiernos locales y las empresas privadas.	El territorio es la comunidad ética que se integra a nivel micro, meso, macro e internacional en circuitos económicos solidarios. Incluye no sólo la dimensión geográfica sino también temporal. La articulación no es un medio, sino un fin. Creación del sujeto político colectivo. Diversos espacios de construcción de identidades y sentidos fuera de la institucionalidad pública (por ejemplo universidades, movimientos sociales). Acoge a sectores tradicionalmente excluidos.
Enfoque del trabajo	Dar empleo, formación y entornos para la autorrealización y creatividad.	Autoempleo, diálogo de saberes, poco énfasis en autorrealización y creatividad (individual y colectiva).
Enfoque político	Puso los principios de la participación ciudadana. Poca implementación real e implementación superficial basada en el tiempo-eficiencia de los programas públicos y los proyectos de ONG y en la “neutralidad”.	Cuestiona no sólo la forma de hacer política (participativa o no) sino las estructuras y los valores de la política. Visibiliza y responsabiliza a las comunidades éticas en el diseño y práctica de otra forma de política. Promueve políticas públicas que permitan una sociabilidad solidaria y un uso de elementos naturales acorde con el Sumak Kawsay. Recupera los fundamentos de la participación ciudadana.

Fuente: (Andino 2014, 138). Elaboración propia

Capítulo segundo

La Economía Popular y Solidaria en el Ecuador (2012-2016)

En este capítulo se analizarán los antecedentes y la situación actual de las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador, que forman parte sustancial de la EPS. Para ello se analizará, en un ámbito marco, los cambios regulatorios y la institucionalidad creada para fundamentar a la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador. Con tales elementos, en un ámbito micro, se revisará la incidencia regulatoria, el funcionamiento y las perspectivas de la EPS en el país, especialmente del sector financiero cooperativista del segmento 1, que es el que concentra más activos. Teniendo así, un balance sobre la incidencia de la EPS en la economía nacional ecuatoriana, que será evidenciado a través de indicadores, tales como: PIB, empleo, importaciones y compras públicas. Finalmente, en conclusiones se determinará el aporte de la institucionalidad estudiada.

2.1. Antecedentes del cooperativismo en el Ecuador

Existe cierta confusión al momento de establecer el origen del cooperativismo en el país. Autores como (Acosta 2012, 42) y (Naranjo 2013, 202) expresan que el génesis del sector podría estar en el año 1822, cuando en Guayaquil se constituyó una cooperativa de afrodescendientes esclavos, quienes se propusieron ahorrar para comprar su libertad. Este dato no resulta curioso, si se considera que para aquellos años en el Ecuador la esclavitud era un hecho social y legalmente aceptado, y no fue sino hasta 1851, en el gobierno de José María Urbina, cuando se la abolió totalmente.

Si se supera esta etapa “prehistórica” -por llamarla de alguna manera- del cooperativismo ecuatoriano y la concepción andino-rural-comunitaria¹⁵ a la que ya se hizo referencia anteriormente, las últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras del siglo XX son claves para adentrarse en la tradición de las cooperativas en el país (ver tabla 3). Guayaquil es la ciudad que muestra movimiento en este sentido (dada su calidad de puerto principal, centro financiero y económico del Ecuador), con la

¹⁵ Entendido como el período aborígen del mundo andino, donde eran comunes las prácticas de cooperación, asociación y solidaridad que incluso siguen presentes en las comunidades indígenas actuales.

Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso y la Sociedad Protectora del Obrero en 1919. Para la época no era la única; ya se tenía conocimiento de organizaciones mutuales, caracterizadas por ser gremiales y multifuncionales. Chiriboga (1980, citado por (Ros 2007, 252), expresa que en esos años surgió “un conglomerado multclasista que reunía en su seno artesanos, pequeños industriales, obreros, comerciantes, empleados y patronos”.

Tabla 3
Cajas de ahorro 1886-1917

Cajas de Ahorro	Año
Sociedad de artesanos amantes del progreso	1886
Cooperativa del Pichincha	1903
La asociación de empleados de Comercio	1903
La 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
Unión Ecuatoriana de Obreros	1917

Fuente: (Da Ross, citado por (W. Miño 2013, 27). Elaboración propia

Como elemento central de esa coyuntura para las cooperativas se puede mencionar que el control ejercido por parte del Estado era casi inexistente. Aquello se debió a que sus labores nacieron como asistenciales para sus afiliados, en materia de

mejoramiento (social, moral e intelectual, o en caso de muerte, indigencia o enfermedad), creación de talleres (artesanales principalmente) y cooperativas de consumo de artículos de primera necesidad (los ahora conocidos comisariatos). No fue sino hasta la aparición de las cooperativas de ahorros, en 1927, con la Caja de Ahorro y Cooperativa de Préstamos de la Federación Obrera de Chimborazo (ver tabla 4), cuando desde el Estado se generó la necesidad de su legalización, en primera instancia, y control, en segundo lugar.

Tabla 4
Primeras organizaciones cooperativas conformadas en el país. 1919-1938

Organizaciones	Clase	Domicilio	Fecha de registro	N° de socios	Capital inicial en millones de sucres
Asistencia Social Protectora del Obrero	Servicio	Guayaquil	IX – 16 - 1919	....	...
Caja de Ahorro y Cooperativa de Préstamos de la Federación Obrera de Chimborazo	Ahorro y crédito	Riobamba	1927	...	...
Juján	Agrícola	Juján-Guayas	X – 31. 1927	...	601,2
Hermandad Ferroviaria	Consumo	Quito	I – 16 - 1928	....	18, 800
Montúfar	Agrícola	San Gabriel	VI – 15- 1937	...	...
Sindicato Textil El Prado	Consumo	Riobamba	VI – 15- 1937	...	...
Obrera de Consumo	Consumo	Cuenca	VI – 19- 1938	237	838,6
Tejedores de Sombreros de Paja Toquilla	Industrial	Tabacundo	IV – 29 - 1938	200	352,8
Cayambe	Agrícola	Cayambe	VI – 7 - 1938	62	438, 8
Empleados Públicos N° 1	Prod. Y Merc.	Quito	VI – 16 - 1938	50	353,8

Fuente: (Pareja 1980, 151, citado por (Ros 2007, 253). Capital consta en millones de sucres.

De la tabla anterior se puede concluir que para la fecha existía una importante dispersión geográfica del cooperativismo en el país. La focalización de los primeros años, paulatinamente se esparció a varias ciudades del país. Aquello pudo deberse a los importantes y atractivos réditos que las cooperativas brindaban a sus afiliados, en una muestra de que la hoy conocida como Economía Social podía ser una alternativa a los modelos financieros bancarios de la época.

La organización empírica fue otra de las características del entonces modelo cooperativista. No contaban con estatutos plenamente definidos y su estructura de

funcionamiento respondía en su mayoría a las necesidades del momento. Aquello significó una enorme traba para su consolidación a largo plazo, pues “sin un marco jurídico-institucional que las protegiera y sin contar con servicios educativos y financieros, no tenían ninguna posibilidad de operar” (Hurtado y Herudek 1974, 31, citado por (Ros 2007, 253).

Otro elemento común de las organizaciones mutuales fue su vinculación a los partidos políticos e incluso a la Iglesia Católica. Así lo sostiene el historiador Enrique Ayala Mora (1982, 231), al analizar las relaciones que mantuvieron las cooperativas guayaquileñas principalmente, con sectores burgueses cercanos al partido liberal, por un lado, y al socialista, por otro. Debe recordarse que a finales de la primera década e inicios de la segunda del siglo XX, las luchas ideológicas encontraron su punto máximo de ebullición, por lo que la dinámica de las cooperativas no podía estar al margen de aquello.

Si esto sucedía en la Costa, en la Sierra el relacionamiento era distinto. La Iglesia Católica adquirió (y lo hará sobre todo en los años 60) un papel protagónico entre los sectores populares que buscaban asociarse. En todo caso, en ambas regiones y con estos actores, las cooperativas fueron perdiendo su horizonte y “adquirieron un papel más clasista y reivindicativo, en particular con la creación de los primeros sindicatos” (Ros 2007, 252). Demandas laborales como el aumento de salarios y la disminución de horas de trabajo fueron las principales reivindicaciones en esos años.

Pese a estas dificultades y desviaciones, el sector cooperativista siguió creciendo y, como se expresó, surgió la necesidad de legalizarlo y controlarlo desde las estructuras estatales. Es así que en 1937, en el gobierno del general Alberto Enríquez Gallo, se promulgó la primera Ley de Cooperativas del Ecuador, con su respectivo reglamento un año más tarde. Para Almeida (1981, 218 citado por (Ros 2007, 254), uno de los objetivos de esta normativa fue “racionalizar la tradicional economía campesina, estableciendo medidas sociales y económicas tendientes a evitar posibles levantamientos indígenas y a modernizar su estructura de producción, adoptando formas de carácter cooperativo”. Es decir, la ley buscó un reconocimiento, protección e impulso sustancial al sector asociado, en el afán de evitar malestar entre sus miembros. Para lograrlo, el cuerpo legal estableció varios incentivos que iban desde el apoyo con

infraestructura física, exoneración de impuestos, descuentos del 25% en el transporte del ferrocarril, créditos adicionales de la Caja de Pensiones, preferencias en los concursos públicos de adquisiciones, entre otras, según relata Miño (2013, 46).

No cabe duda que la promulgación de Ley, fue una iniciativa relevante y un punto de quiebre en la historia del cooperativismo ecuatoriano y en la noción de solidaridad en las finanzas nacionales. Sin embargo, el contexto en el que se promulgó, caracterizado por una inestabilidad institucional¹⁶ y un constante cambio de orientación política en el poder Ejecutivo¹⁷, hizo que la Ley tenga limitados alcances. Se logró crear institucionalidad con la fundación del Departamento de Cooperativas, adscrito al entonces Ministerio de Previsión Social, pero este no contó con el funcionamiento adecuado. Tan solo un año después de su concepción en la normativa, se lo redujo a un Departamento de Asuntos Sociales.

En todo caso, es importante mencionar que la Ley de Cooperativas incluyó una clasificación de las organizaciones en cuatro grupos: las de producción, las de crédito, las de consumo y las mixtas. Especial énfasis tenían las cooperativas de crédito pues debían fomentar la industria, la agricultura, la ganadería y el ahorro entre sus socios. Debe tenerse presente que eran tiempos donde el Estado “buscaba racionalizar su presencia en el agro en una época de entrada del capitalismo al espacio rural ecuatoriano” (Figeroa 2014, 146).

Esta dinámica compleja no impidió un crecimiento del número de cooperativas entre los años 40 y 50. Todo lo contrario, pues ya para el año 1948 estaban inscritas 159 organizaciones, en su mayoría agrícolas (ver tabla 5). No obstante, empezó a notarse una desviación de los preceptos solidarios y de cooperación ya que, dadas las facilidades y beneficios que el Estado ofrecía al cooperativismo, se empezaron a crear organizaciones que únicamente buscaban aprovechar los menores tributos. Ellas estaban conformadas en su mayoría por personas de clase media y media alta, y “no por convicción doctrinaria, ni por necesidad de solventar problemas comunes” (Ortiz 1975, 99, citado por (Ros 2007, 254). Por ello que una de las conclusiones de la época, en

¹⁶ Con una serie de golpes de Estado, “cuartelazos” e improvisaciones presidenciales, pues entre los años 1931 y 1948 estuvieron en el poder 23 gobernantes en diferentes condiciones.

¹⁷ Después del gobierno de Gallo, vino en 1938 el de Aurelio Mosquera Narváez; gobierno de tendencia liberal y por tanto contrario a los ideales del cooperativismo y solidaridad.

palabras de (Cevallos 1973), es que no solo era importante un sustento legal para el cooperativismo, sino que se requería de “una labor concentrada de difusión y concienciación de la doctrina cooperativa para lograr la estructuración de verdaderas entidades populares de contenido cooperativista”.

Tabla 5
Total de cooperativas por sectores y clases 1948

Sectores/ Clases	Nº
Producción	130
Agrícola	83
Agropecuaria	7
Algodonera	1
Colonización	4
Frutícola	1
Industrial	5
Producción y mercadeo	29
Consumo	10
Consumo	5
Vivienda urbana	5
Crédito	5
Ahorro y crédito	5
Servicios	14
Asistencia médica	1
Construcción	9
Educación	1
Transporte terrestre	3
TOTAL	159

Fuente: (Pareja 1980, 151, citado por (Ros 2007, 253)

Como puede observarse, después de las cooperativas de producción estaban las de servicios, en cuanto a número. De estas últimas, las de construcción¹⁸ y las de transporte sobresalían. Mención especial cabe hacer a estas últimas, pues como menciona el académico (Naranjo 2013, 211), los transportistas son “el sector más y mejor organizado del cooperativismo de servicios”, sobre todo a partir de los años setenta.

A finales de los años 50, la Iglesia Católica retoma su rol protagónico en el sector cooperativo. Esta intervención, no obstante, no solamente debe ser leída como un objetivo altruista de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares más

¹⁸ Para la época, era evidente la carestía de vivienda por lo que el Estado ecuatoriano, a través del Instituto Nacional de la Vivienda, fomentó el cooperativismo como mecanismo para movilizar personas, recursos financieros y materiales.

necesitados en el ámbito rural y urbano, sino que hay que leerla como parte de las disputas por el predominio político y social de la época, tal como sostiene (W. Miño 2013, 48). De hecho, en 1958 se celebró el primer seminario nacional de cooperativas promovidas por el clero. Por ello serán los sacerdotes quienes promueven el cooperativismo, lo que se refleja en el nombre de varias entidades de ahorro¹⁹.

Esta situación se acentúa en los años 60 y coincide con el mayor apogeo en la historia de las cooperativas del Ecuador. Dos factores son importantes en este sentido. Uno externo, internacional, que es la entrada en vigencia de la Alianza para el Progreso, iniciativa estadounidense de ayuda económica para América Latina, con entidades en materia cooperativa como la Agencia Internacional para el Desarrollo, la Asociación Nacional de Cooperativas y la Liga de Cooperativas de los Estados Unidos. Su objetivo también era político, ya que se desarrollaba la Guerra Fría y la Revolución Cubana, y social, con la intención de combatir la pobreza y con ello evitar la insurgencia comunista.

El otro factor, interno, nacional, se refiere a la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964, emitida en tiempos de la Junta Militar, que auspició, según el artículo 52 de la Ley, la conformación de cooperativas de campesinos, como mecanismo de integración y de superación de las formas precarias de tenencia de la tierra. De esta forma, las iniciativas internacionales, del Estado ecuatoriano y las de la Iglesia Católica, constituyen baluartes fundamentales del cooperativismo nacional.

Respecto a la iniciativa estatal, cabe añadir otro elemento importante. Se trata de la expedición en 1966, de la segunda Ley de Cooperativas²⁰ que tuvo vigencia hasta el año 2011 (45 años). Aquello sucedió en el gobierno interino de Clemente Yerovi y en ella se dio énfasis a las disposiciones reglamentarias más operativas, a fin de facilitar la aplicación e impulsar el crecimiento de las cooperativas. Las concesiones que establecía la Ley de 1937 fueron reafirmadas en esta normativa, con la inclusión de las expropiaciones de tierras en favor de las organizaciones campesinas.

¹⁹ No resulta raro encontrar nombres como las Cooperativa San Francisco de Asís, San José de Chimbo, La Dolorosa, entre otras.

²⁰ El artículo 1 de esta Ley define a las cooperativas como “sociedades de derecho privado formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades en trabajo de beneficio social y colectivo a través de una empresa en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros”.

Sin embargo, nuevamente el papel de la institucionalidad estatal tuvo falencias. La entonces Dirección Nacional de Cooperativas y en 1969 el sucesor Consejo Cooperativo Nacional, no contaron con los presupuestos adecuados ni con el personal necesario para fiscalizar y dar seguimiento a las cooperativas del país. Su radio de acción fue muy centralista (la sede estaba en Quito) y dejaba de lado a las zonas rurales alejadas de su lugar de operación. Aquello la convirtió, en palabras de Ortiz (1975, 105 citado por (Ros 2007, 259), “en una oficina de trámites de estatutos que termina con un registro numérico y ciertas labores de fiscalización mínima y deficiente, sin posibilidades inmediatas”.

Por ello, como una conclusión temprana, se podría afirmar que si bien el entusiasmo de la población por asociarse fue bastante importante en estos años, el acompañamiento institucional-estatal fue muy limitado y hasta precario. Aquello pese al marco jurídico y a los incentivos tributarios establecidos. Ante estas circunstancias, las cooperativas del país crecieron y fueron consolidándose en un marco caracterizado por un escaso activismo estatal, bajo sus propias lógicas y dinámicas, sin mayor control normativo, pese a su existencia. Incentivadas únicamente por su deseo de dar respuesta a problemas concretos de sus asociados, más que como una verdadera alternativa solidaria e instrumento de transformación económica y social.

Para los años 70, el número de cooperativas bordeaba las 2000, con un consecuente incremento de socios y capital (ver tabla 6). Oswaldo Hurtado y Joachim Herudek (1974, 35) expresan que el 59% de las organizaciones estaban en la Sierra, el 37% en la Costa, el 3,7% en el Oriente y el 0,3% en Galápagos. Añaden que el 46% de las cooperativas estaban en las dos provincias más pobladas, Guayas y Pichincha, lo que es muestra de su importancia a nivel urbano.

Tabla 6
Situación del movimiento cooperativo al año 1973 (Cooperativas inscritas)

AÑOS	No.	%	SOCIOS	%	CAPITAL	%
1967(1)	162	8.9	6.276	9.7	4.874.528	11.5
1968	191	10.5	7.844	12.3	5.670.693	13.4
1969	265	14.5	7.309	11.3	2.283.720	5.40
1970	258	14.0	12.586	19.4	13.776.761	32.6
1971	322	17.7	9.957	15.3	7.410.994	17.5
1972	280	15.4	8.834	13.6	3.285.496	7.78
1973	340	18.7	11.856	18.3	4.900.697	11.6
TOTAL	1818	100	64.662	100.0	42.202.889	100

FUENTE: MINISTERIO DE PREVISIÓN SOCIAL

ELABORACIÓN:
INEDES

(1) Comprende cooperativas constituidas desde septiembre de 1966
(2) Hay 83 cooperativas de las que no se conoce el número de socios
(3) No se conoce el capital inicial de 213 cooperativas

Fuente: (W. Miño 2013, 67). Capital en millones de sucres

Este incremento, fundamentalmente en el primer quinquenio de la década gracias a la segunda Reforma Agraria impulsada por Guillermo Rodríguez Lara en 1973, fue interrumpido hacia finales de los 70. Aquello se debió al cambio de direccionamiento político en el triunvirato militar de 1976, que se vio reflejado en la reforma agraria, uso de recursos naturales y el no fortalecimiento de las organizaciones de base, entre ellas las cooperativas del sector rural principalmente. El contexto empeoró, cuando la Agencia Internacional de Desarrollo, en el marco de la Alianza para el Progreso decidió suspender la ayuda financiera para programas donde uno de los beneficiados era el sector cooperativista. El resultado de esta dinámica fue una disminución del crecimiento cooperativo (ver tabla 7), reflejado en recortes presupuestarios y suspensión de proyectos, y la sobrevivencia y consolidación a futuro únicamente del 25% de las cooperativas (W. Miño 2013, 68).

Tabla 7
Crecimiento absoluto y relativo de las cooperativas por quinquenios: 1937-1984

Período	No. de cooperativas	Tasas de crecimiento	Período	No. de cooperativas	Tasas de crecimiento
1937 - 1939	39	---	1960 - 1964	1111	60.4
1940 - 1944	103	62.1	1965 - 1969	2006	44.6
1945 - 1949	178	42.1	1970 - 1974	3446	41.8
1950 - 1954	290	38.6	1975 - 1979	4625	25.5
1955 - 1959	440	34.1	1980 - 1984	5744	19.5

Fuente: (Mills 1989, citado por (Ros 2007, 265)

En la década de los ochenta continuó esta baja tasa de crecimiento de las cooperativas, a pesar de que los primeros gobiernos tras el retorno a la democracia en 1979 (Roldós y Hurtado), tuvieron un discurso favorable hacia el cooperativismo, el cual incluso se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo de 1980. Dos factores podrían explicar esta situación. El primero fue, la crisis económica que arranca en 1981 que hizo que las prioridades del gobierno cambien y se enrumben más bien por la austeridad. El segundo factor, y quizá más importante, son los primeros años del neoliberalismo en el país, con la llegada al poder de León Febres Cordero en 1984. Giussepina Da Ros (2007, 266) expresa que el cooperativismo en esos años “no solo dejó de ser considerado una prioridad para el país, sino que fue objeto de un interesado manipuleo para dividirlo y debilitarlo, para lo cual el gobierno utilizó su poder de intervención y fiscalización”. A esto se suma que el control de las grandes cooperativas de ahorro y crédito fue efectuado desde ese año por la Superintendencia de Bancos, lo que significó un desconocimiento de los principios del cooperativismo y las colocó dentro del sector bancario, que se organiza con lógicas diferentes, fundamentadas en el capital.

La aplicación de las normas bancarias a las cooperativas rigió plenamente en la década de los 90, cuando el neoliberalismo en el país entró en pleno apogeo. El Estado ecuatoriano continuó con su visión aglutinadora de las cooperativas con los bancos y, con ello, se alejó de la función de promoción social. Lo positivo de esto, es que para la fecha ya se contaba con un diagnóstico bastante completo sobre la realidad de este sector.

En 1994, cuando Sixto Durán Ballén estaba en la mitad de su mandato, se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. El impacto que tuvo esta normativa sobre las cooperativas, y en sí todo el sistema financiero nacional, estaba dado por el mayor predominio que brindó a los agentes privados, en detrimento del control estatal a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros. Es decir, era un mal menor que esta última institución controle las finanzas nacionales a que lo haga el sector privado que se regía por un “autocontrol”, propio del neoliberalismo.

Este marco institucional sin una presencia fuerte del Estado, a decir de Miño (2013, 91), “facilitó el surgimiento de numerosas y pequeñas cooperativas de ahorro y crédito”. Aquello afectó negativamente al sector, que empezó a temer el cierre de

algunas de sus organizaciones. Si esto sucedía en el sector cooperativo, en el bancario las cosas eran peores pues en 1999 se produjo la quiebra de 20 bancos, lo cual desató la peor crisis financiera de la historia del país. A esto se sumó una crisis institucional y política que marcó la evolución en el período siguiente.

Pese a este entorno negativo, el sector cooperativista fue uno de los que mayor y mejor evolución registró con la entrada del nuevo milenio. Las cooperativas conservaron el ahorro de sus socios y esto les brindó mayor confianza de la ciudadanía. Como menciona Wilma Salgado (2010, 6,11), los activos de las cooperativas registraron un ritmo acelerado de crecimiento de más de 26 veces en una década (1999-2009)²¹. Aquello se debió, en gran medida, a que los cuenta ahorristas de los bancos buscaron en las cooperativas una alternativa institucional para conservar su dinero. Esto es comprobable en los depósitos a plazo (ver tabla 8), entre el año 2000 y el 2004, el sector cooperativo muestra un importante crecimiento. El sistema bancario, por su lado, registra una fuerte contracción desde 1999 hasta el 2002, para luego recuperarse y estabilizarse. En todo caso, las tasas de crecimiento de los depósitos en las cooperativas, superan ampliamente a los de los bancos, en todo el período.

Tabla 8

DEPOSITOS A PLAZO :1998-2008 (en miles de dólares)				
AÑOS	COAC	Sist. Ban.	Var. % cs.	Var % sb.
1998	6.426	2.118.360		
1999	9.269	1.527.739	44.23	(27.88)
2000	11.733	1.280.313	26.58	(16.20)
2001	19.930	1.306.860	69.9	2.07
2002	30.140	1.274.216	51.2	(2.50)
2003	71.808	1.571.146	138.2	23.30
2004	124.952	1.916.472	74.0	21.98
2005	155.932	2.369.603	24.8	23.64
2006	215.636	2.785.542	38.9	17.55
2007	309.904	3.167.185	43.7	13.70
2008	399.739	3.961.747	29.0	25.09

Fuente: Estadísticas de las Superintendencia de Bancos y Seguros
Elaboración: Nut Gutiérrez García, *Las Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Ecuador y sus transformaciones durante los últimos diez años*, Quito, Tesis FLACSO, año 2009, p.59

²¹ Esta visión se sustenta en la evolución de los depósitos a la vista, depósitos a plazos, activo y capital y reservas.

Del análisis de la anterior tabla se concluye que el crecimiento de los depósitos en las cooperativas en la primera década del siglo XXI presenta dos períodos. El primero entre los años 2000 y 2006, donde los depósitos se incrementaron en un 68,7%. El segundo, entre los años 2005 y 2009, donde se redujeron a un 25,8% (W. Miño 2013, 98). Por su parte, la banca privada creció al 35,4% en el primer quinquenio y al 17,3% en el segundo. Esto significó que “el ritmo de crecimiento de los depósitos de las cooperativas fue superior al crecimiento de los de la banca en esos años” (ibídem).

2.2. Cambios regulatorios e institucionalidad de la EPS en el Ecuador

La pirámide de Kelsen es un instrumento gráfico muy válido al momento de jerarquizar el ordenamiento jurídico de un país. Sobre la base de este modelo, a continuación se presenta y analiza el marco legal que rige al sector de la economía popular y solidaria ecuatoriana desde el año 2008. En primera instancia consta la Constitución de 2008, luego se encuentra el Código Orgánico Monetario y Financiero de 2014, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de 2011, el Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de 2012, y finalmente las Resoluciones de Junta Política y Regulación Monetaria y Financiera, tal como se aprecia en el gráfico 4. Posterior a ello, se enunciará la institucionalidad creada en estos años en torno a la Economía Popular y Solidaria (EPS).

Gráfico 4
Ordenamiento jurídico de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador (2008-2014)



Elaboración propia

2.2.1. Constitución 2008

En enero de 2007, Rafael Correa asumió la Presidencia de la República. Su discurso estuvo enfocado a cuestionar el orden político, institucional y económico imperante hasta la fecha, al que hizo responsable de la crisis bancaria y financiera de 1999. Por ello, a su entender, y al de su movimiento político, era necesario un cambio estructural que se constituya en una “revolución”, la ciudadana. Es de esta forma, que en el año 2008, el Primer Mandatario y su bloque político, después de llamar a consulta popular para instalar una Asamblea Constituyente de plenos poderes y ganar la mayoría legislativa de la misma, logra la aprobación de una nueva Constitución por parte de la ciudadanía²². Para el analista Pablo Ospina (2008, citado por (Ordóñez, Análisis de contenido de los géneros de opinión publicados por los diarios El Comercio, El Universo y El Telégrafo sobre el 30-S 2012, 16), la estrategia de cambio impulsada por el oficialismo en la Carta Magna abarcaría “un proceso de cambio en las reglas de funcionamiento de las instituciones estatales que es necesaria para aplicar su programa de recuperación del Estado, su capacidad regulatoria, su legitimidad social y su función redistributiva”.

Respecto a la primera regla, es importante agregar que la flamante Constitución no solo significó un viraje en el funcionamiento de las instituciones del Estado²³, sino también en ciertos rasgos de su modelo. Aquello es visible en el sistema económico, pues la Carta Magna de 1998 respondía a principios de eficiencia, sustentabilidad y calidad (Asamblea Nacional Constituyente 1998, art 242), mientras que la Constitución de 2008 expresa que “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” (Asamblea Constituyente 2008, art. 283). Ahora bien, el documento oficial de 1998 también hace referencia al principio de solidaridad, pero este es uno más y no el más importante como sucede en la del 2008, al menos en teoría. A esto se suma que bajo la vigencia de la Constitución del 98 se desarrolló la peor crisis financiera del Ecuador, de corte “bancocrático”, con una directriz neoliberal y lejos de la solidaridad que decía propender.

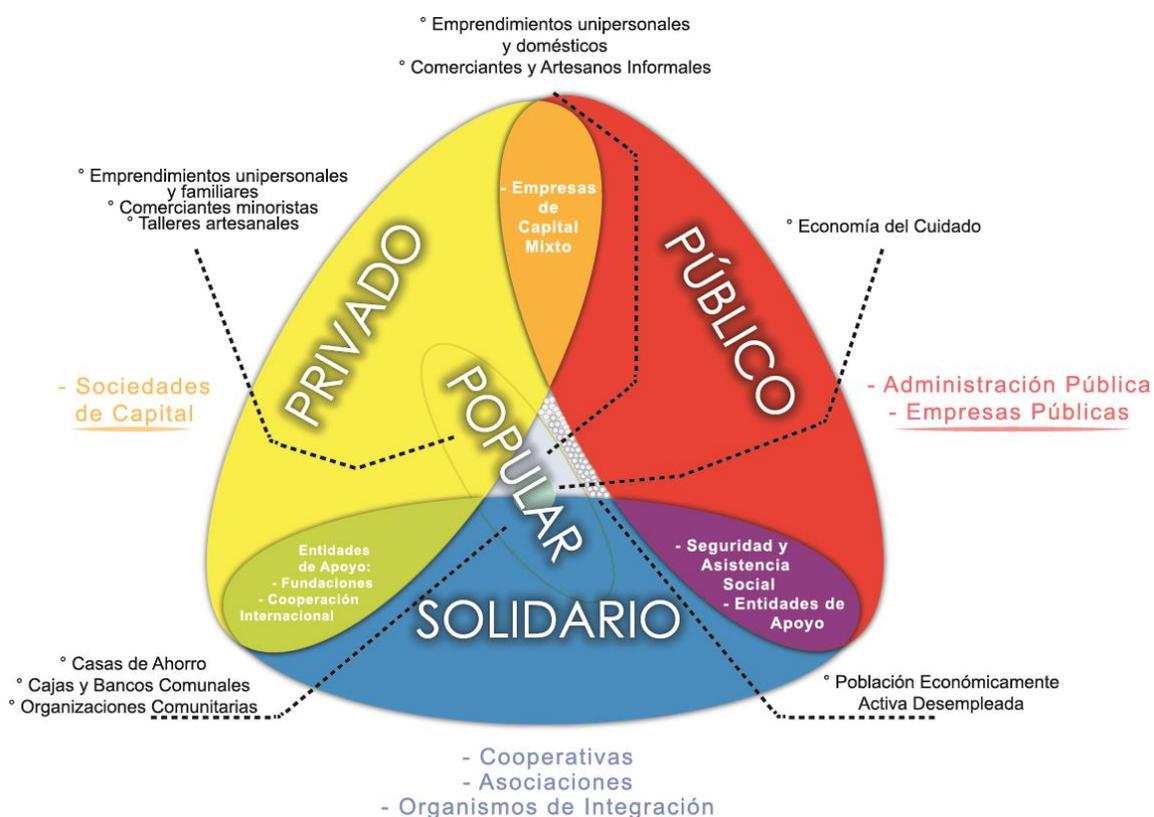
²² Según el entonces Tribunal Supremo Electoral, la Constitución fue aprobada con el 63, 93%.

²³ A los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se agregó el Electoral y el de Participación Ciudadana. Se tenía, de esta forma, cinco poderes del Estado.

Otra diferencia que incorpora la Constitución 2008 es el reconocimiento a las formas de organización económica mixta, popular y solidaria (ibídem) (ver gráfico 5). En la de 1998, únicamente se reconocían a las actividades empresariales públicas y privadas (Asamblea Nacional Constituyente 1998, art. 244), por lo que el sector de la ESS quedaba marginado o poco visibilizado, en un sistema dominado por el mercado y el Estado, en ese orden.

Gráfico 5

Estructura sistémica de los sectores económicos que componen el país



Fuente: (Jácome y Páez 2014, 29)

La regulación de los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios, integrantes de la economía popular y solidaria, también experimentó un cambio constitucional en el 2008, pues se estipula que estos serán regulados de acuerdo con la Ley, en este caso la Orgánica de Economía Popular y Solidaria del 2011. Cabe recordar que bajo el amparo constitucional del 98, este sector era regulado por la Ley de Cooperativas y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero de las que ya se habló anteriormente.

El sistema financiero nacional también fue ampliado en la Constitución del 2008. De esta forma, se estipuló que el mismo está compuesto por los sectores público, privado y del popular y solidario (Asamblea Constituyente 2008, art. 309). En el artículo 311, se define la composición de este último que abarca a las “cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro”. Aquello significó la inclusión, por primera vez, de estos sectores y actores que anteriormente ni siquiera aparecían en la norma constitucional y su rol era considerado como emergente y hasta secundario. De ahí, hasta cierto punto, su carácter informal respecto al crecimiento y control.

En el mismo articulado, se establece que el Estado tendrá un trato preferencial hacia este sector, en la medida que impulse el desarrollo de la economía popular y solidaria. En el próximo apartado, precisamente se va a tratar de encontrar el impacto real que ha tenido este tipo de economía en variables que puedan indicar un proceso de desarrollo.

2.2.2. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria 2011

Una vez que se normó a nivel constitucional el cambio de modelo y funcionamiento de algunas instituciones del Estado, fue necesaria la expedición de leyes orgánicas que definan la capacidad regulatoria del Estado. De esta forma, en mayo de 2011 el órgano legislativo ecuatoriano aprobó la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. Para el académico José Figueroa, esta normativa representa un “mecanismo democratizador que beneficia especialmente a las nacionalidades y pueblos indígenas, a amplios sectores del campesinado y a sectores informales urbanos y rurales y como apoyo al paradigma del buen vivir, que subordina la economía a la armonía social e individual” (2014, 4).

Similar postura mantienen Hugo Estrella y María Ruiz, quienes expresan que la Ley significó “un escalón hacia el reconocimiento y fortalecimiento del sector, ya que a partir de este instrumento, se generó una nueva institucionalidad orientada al fomento y promoción; estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de los actores que conforman el sector” (2013, 101).

Respecto a estos dos criterios, cabe realizar las siguientes críticas. En primera instancia, es indudable que el instrumento jurídico significa un respaldo y reconocimiento a las actividades económicas no tradicionales o que estaban por fuera del sistema capitalista neoliberal. Sin embargo, Figueroa expresa que la Ley beneficia a los sectores informales urbanos. La categoría de economía o empleo (trabajador) informal no tiene nada que ver con la economía popular y solidaria. Así lo sostiene Ana Mercedes Sarria, quien expresa que el sector informal está constituido por “actividades de producción y distribución de bienes y servicios promovidos por empresarios” (2015, 178). Es decir, el vendedor ambulante de algún producto fabricado por alguna empresa multinacional no forma parte de la economía popular y solidaria. Al contrario, está siendo explotado laboralmente, pues no recibe un salario, ni beneficios²⁴ por parte del dueño del producto, ni el empresario paga impuestos al Estado por su comercialización. Si seguiríamos la línea argumentativa de Figueroa, la Ley sería legitimadora del sector laboral más grande del Ecuador, el informal, que bajo ninguna perspectiva, ni social ni económica, representa una forma de desarrollo sino más bien es un sector que con estas actividades busca “sobrevivir”. Por tanto, la normativa sería un mecanismo legitimador del empleo informal y a este más que visibilizarlo, hay que combatirlo pues representa un verdadero problema socio-económico.

La segunda crítica corresponde a la postura de Estrella y Ruiz. Ellos afirman que la Ley generó instituciones que fomentan y promueven el sector cooperativista. Y aquello es cuestionable, ya que si bien la Ley establece la “institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento” (Asamblea Nacional del Ecuador 2011, art. 3), representantes del cooperativismo consideran que únicamente se ha dado énfasis a la regulación y al control, más que al propio fomento y acompañamiento. Este es el criterio de Esteban Mazabanda, gerente general de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Pilahuin Tío, quien agrega que “desde el Estado, con esta Ley, se han generado trabas al desarrollo debido al desconocimiento de los agentes reguladores sobre el funcionamiento, naturaleza y la lógica cooperativista” (Mazabanda 2017). Este criterio será analizado y comprobado más adelante, pero la hipótesis inicial es que si bien el Estado ha recuperado su capacidad institucional y rectora, no necesariamente ha incentivado e incluso comprendido el funcionamiento del sector

²⁴ Entre ellos el de la seguridad social y demás de Ley.

cooperativista. A esto se suma que la institucionalidad, aunque débil y regida por principios extraños a las cooperativas, existía y estaba representada por la Dirección Nacional de Cooperativas y la Superintendencia de Bancos. Por ello que las instituciones más que ser creadas fueron fortalecidas.

En todo caso, la Ley recoge los principios cooperativistas que son:

- a) La búsqueda del buen vivir y del bien común;
- b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales;
- c) El comercio justo y consumo ético y responsable;
- d) La equidad de género;
- e) El respeto a la identidad cultural;
- f) La autogestión;
- g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas;
- h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes (Asamblea Nacional del Ecuador 2011).

Por otro lado, también establece las formas de organización de la EPS: el sector cooperativo, asociativo y comunitario, así como las Unidades Económicas Populares (Asamblea Nacional del Ecuador 2011, art. 8). El primero, está compuesto por las cooperativas de producción, de consumo, de vivienda, de servicios, las asociaciones productivas, y las organizaciones comunitarias, que no son entidades financieras (Asamblea Nacional del Ecuador 2011, art. 24-28). Por su parte, el sector Financiero Popular y Solidario está compuesto por “cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro” (Asamblea Nacional del Ecuador 2011, art. 78). Cabe recordar que el énfasis de la presente investigación estará centrado en este último segmento, las COAC.

El análisis de la propuesta de reforma a esta Ley en 2017, se realizará en el segmento 2.3.2.

2.2.3. Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria 2012

Después de expedida la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de 2011, que no solamente derogó la Ley de Cooperativas de 1966 y la Ley de Entidades de Instituciones del Sistema Financiero de 1994, sino que también unificó el control del sector cooperativo bajo una sola normativa, fue necesaria la promulgación de un Reglamento. Aquello fue realizado por el Ejecutivo en febrero de 2012 y en él se

determina que su objeto es “establecer los procedimientos de aplicación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario” (Presidencia de la República 2012, art. 1).

El Reglamento detalla las Formas de Organización de la Economía Popular y Solidaria; del Sector Financiero Popular y Solidario; de los Organismos de Integración y Entidades de Apoyo; del Fomento, Promoción e Incentivos; las Relaciones con el Estado; y el Procedimiento Administrativo Sancionador. Se constituye en un manual sobre los procesos, deberes y obligaciones que deben cumplir las instituciones que se someten a la Ley Orgánica de EPS. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, el Reglamento establece los procedimientos para su organización interna, su segmentación y sus operaciones (Presidencia de la República 2012, cap. 2).

Ahora bien, un aspecto central tanto de la Ley como del Reglamento es que menciona ya a la institución que será el órgano rector de la EPS. Se trata de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, que se creó el mismo año 2012, la cual, a más de esos dos roles, también es la encargada de la sanción de las instituciones o cooperativas -según sea el caso- que incumplan la Ley y su Reglamento. Esta circunstancia, como se analizará posteriormente, crea una suerte de juez y parte en la Superintendencia, lo cual ha generado cuestionamientos por parte de los sectores controlados.

2.2.4. Código Orgánico Monetario y Financiero 2014

La entrada en vigencia en septiembre de 2014 del Código Orgánico Monetario y Financiero, cuyo objeto es “regular los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador” (Asamblea Nacional Ecuador 2014, art. 1), significó cambios sustanciales en el sistema financiero. El primero de ellos es que otorgó a la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera competencias para formular y regular, mediante normas, la implementación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera. A más de ello, controla y resuelve los reclamos presentados en el sistema (Asamblea Nacional Ecuador 2014, art. 14). En términos prácticos, dicha Junta dirigirá las operaciones crediticias financieras y las puede normar, vigilar y juzgar. Nuevamente la cuestionable figura de juez y parte aparece, pues las

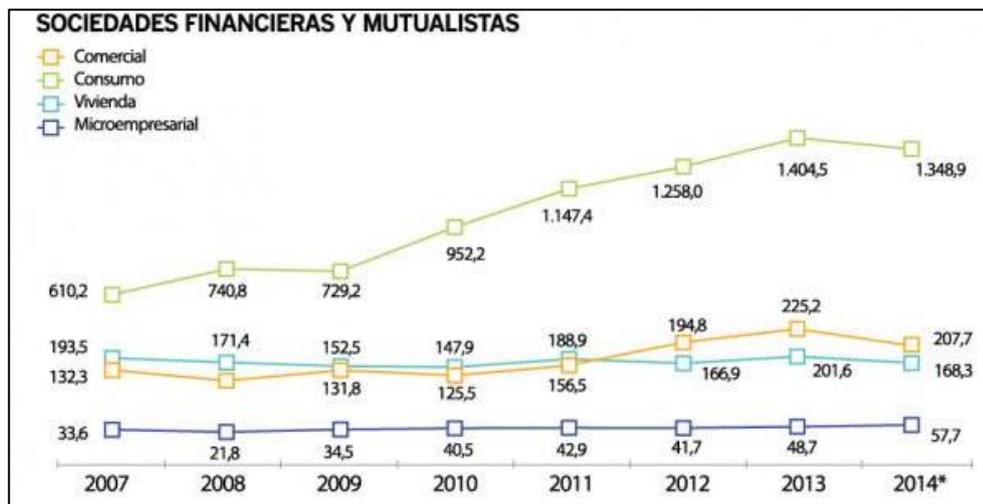
entidades financieras (incluida las cooperativas), no tienen ninguna instancia de apelación, a más de la mencionada.

Para el Gobierno del expresidente Correa, la presentación de este Código busca frenar el otorgamiento de “créditos a empresas vinculadas con la banca o el salvataje estatal de entidades financieras, dos temas ligados a la crisis económica que vivió el país en 1999 y que derivó en medidas como el feriado bancario y la instauración del dólar” (El Universo 2014). Si bien la norma constitucional ya estipula esta situación, el Código refuerza la prohibición.

Respecto a la Junta, es importante mencionar que su margen de maniobra abarca a las instituciones financieras públicas y privadas. Entre ellas están los bancos y las cooperativas que forman parte de la Economía Popular y Solidaria, a quienes la Junta les dirá adónde debe dirigirse el crédito, las tasas de interés, las garantías y los límites de las operaciones. Lo ideal y uno de los objetivos de la EPS, en el caso de las cooperativas, es que el crédito se dirija a emprendimientos microempresariales y productivos, más que al consumo. No obstante, aquello no ocurre tal como se observa en el gráfico 6. El analista Fausto Ortiz, exministro de Economía, asegura que el “problema radica en que los fondos de la banca privada están depositados a corto plazo, a un tiempo promedio de un año más o menos de duración, lo que frena la entrega de créditos a largo plazo” (El Universo 2014).

Gráfico 6

Créditos otorgados en millones de USD hasta junio 2014 (saldo hasta esa fecha)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Biess, citado en (El Universo 2014)

Quienes conforman la Junta Reguladora, según el Código, son los ministros de la Política Económica, de la Producción, de las Finanzas Públicas, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y un delegado del Presidente de la República, quien lo presidirá si falta el ministro de la Política Económica (Asamblea Nacional Ecuador 2014, art. 13). En este punto, cabe señalar el excesivo protagonismo que tiene la Función Ejecutiva en el sistema financiero nacional, por lo que los representantes de las entidades financieras privadas o de la economía popular y solidaria, que tienen voz pero no voto, quedan excluidos de cualquier decisión para evitar el conflicto de intereses (Asamblea Nacional Ecuador 2014, art. 7).

Al respecto, el economista Alberto Acosta expresa que el tema central del Código es que la banca y también las cooperativas pasan “a ser un ejecutor de la política crediticia y económica del régimen. Los lineamientos ahora los establece esta súper junta que va a determinar hacia dónde dirigir el crédito según lo que el gobierno crea conveniente” (El Universo 2014). Con este criterio coincide Goded (2014, citado por Altamirano 2015, 144), quien expresa que “el Estado controlará el sistema financiero, a través de una junta muy poderosa, que centraliza decisiones. Seguimos creyendo la falacia socrática del gobierno sabio. Si un banco se equivoca, es su riesgo, pero es un banco. Si la junta se equivoca el riesgo es mayor”.

A estos particulares, es importante añadir el factor discrecional que podría adquirir la Junta. Para nadie son extrañas las actuales denuncias por corrupción que involucran a funcionarios públicos del país, quienes habrían recibido dineros de empresas contratantes con el Estado, a cambios de adjudicaciones de contratos²⁵. Dichos contratos, bien podrían haber sido encasillados como fomentadores de la producción (construcción de carreteras o hidroeléctricas) y, sobre la base de ello, facilitar su financiamiento desde las entidades que son controladas por el Código. De hecho, el artículo 124 de esta norma “da la potestad al Banco Central del Ecuador de invertir los excedentes de liquidez de las entidades del sistema financiero en otras entidades del sistema, ya sea del sector público, privado y del que es parte de la denominada economía popular y solidaria, a través de asignaciones para créditos” (Asamblea Nacional Ecuador 2014).

²⁵ Principalmente se hace referencia al caso Odrebecht.

Como lo expresó Goded, existe mayor riesgo si es el Estado, sin ninguna contraparte, el que decide dónde y en qué invertir. A lo mucho, este Código debería impulsar el desarrollo a través de la banca pública, mediante créditos de forma subsidiaria y a mayor plazo, y sugerir a los demás sectores privados, no imponerles y arbitrariamente tomar sus excedentes de liquidez.

2.2.5. El neoinstitucionalismo y EPS: Instituto de Economía Popular y Solidaria 2009

Como parte del proceso de recuperación de la capacidad rectora del Estado, tras la aprobación de la Constitución de Montecristi de 2008, se dio paso al fortalecimiento institucional, en algunos casos, y la creación de nuevas instituciones en el país, en otros. El sector de la Economía Popular y Solidaria respondió fundamentalmente al primer caso, pues como se mencionó anteriormente, ya existía una institución que regulaba al sector cooperativista (parte de la EPS). Se trata de la Dirección Nacional de Cooperativas, que venía operando desde 1961 y estaba adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social. A esta se suma la Superintendencia de Bancos y Seguros, institución que desde 1984 era la “responsable del control del segmento de mayor representación económica del sector cooperativo financiero: a enero de 2013 la institución controlaba a 39 cooperativas de ahorro y crédito y una caja central” (Jácome y María Ruiz 2013, 105).

Los mencionados autores coinciden que pese a la amplia trayectoria de estas instituciones, “no habrían advertido mecanismos de supervisión en cuanto al impacto de la gestión de las organizaciones en otras esferas adicionales a la financiera, como es el desempeño social” (Ibídem). La Superintendencia se habría enfocado básicamente en homologar la supervisión de las cooperativas a la banca tradicional. La Dirección Nacional de Cooperativas, por su parte, se encargó del registro y legalización de las cooperativas, más no se enfocó en su control y supervisión.

Toda esta dinámica habría creado una suerte de debilidad institucional, en general. Una de las razones para entender esta situación sería la baja aceptación, credibilidad y el abierto rechazo que estas poseían entre la ciudadanía al año 2006²⁶,

²⁶ Antes de la llegada de Alianza País al poder.

luego de años de inestabilidad y golpes de Estado²⁷ (Ordóñez 2012, 14): la década de los noventa, donde imperó el modelo neoliberal habría mermado la credibilidad de las instituciones, incluida las encargadas del sector cooperativista.

Ahora bien, la naturaleza del fortalecimiento institucional que se dio desde el 2008, será abordada en el presente trabajo desde la perspectiva del neoinstitucionalismo. Para (Marsh y Stocker 1997), esta corriente “concede una importancia central a las instituciones y estructuras, junto a ello a las reglas, procedimientos, organizaciones y los diferentes componentes que forman un sistema político”. Aquello significaría que esta teoría regula las dos formas de control: la toma de decisiones del Gobierno dirigente y también la acción de la administración pública que influye en “las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad, de los gobiernos y reproducción del sistema social” (Ibídem).

Para el neoinstitucionalismo, el objetivo central de estudio es el Estado, entendido como una estructura política formal, representada por un poder político. Dicho poder, en el caso de estudio, es el movimiento Alianza País que desde su perspectiva ha buscado ofrecer respuestas a nivel institucional a los participantes en la vida política y social del país, principalmente a los históricamente excluidos (según su discurso).

En el caso de la Economía Popular y Solidaria, esta respuesta se materializó en la creación del Instituto de Economía Popular y Solidaria en 2009. La misión de esta institución, creada mediante decreto Ejecutivo, es “impulsar el crecimiento y la consolidación de la economía popular y solidaria en el contexto del sistema económico previsto en la Constitución” (Presidencia de la República 2009, art. 2). Uno de los sectores participantes en el sistema EPS son precisamente las cooperativas; la flamante organización buscaba darles representatividad. Esta situación será analizada más detalladamente en el próximo subcapítulo. La premisa que se maneja en esta tesis es que las instituciones estatales de la EPS carecen precisamente de representatividad entre las entidades que quieren representar, debido a que su accionar desconoce la naturaleza real del sector cooperativista.

²⁷ A los gobiernos de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez.

En todo caso, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo en mención expresa que este organismo será el que, a nombre del Estado organizará, aplicará y ejecutará los planes, programas y proyectos relacionados con la EPS. Entre sus funciones está la ejecución de políticas, la proposición de estas, la promoción de planes, la organización e implementación de proyectos, la financiación de estos, la promoción del desarrollo organizacional, el apoyo al fortalecimiento de la EPS, el desarrollo de estudios e investigaciones, y el establecimiento y actualización del Sistema de Información (Presidencia de la República 2009, art. 4).

Las actividades cumplidas por este Instituto, que hasta el año 2017 tuvo vigencia, fueron importantes para la creación de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tres años más tarde. Siguiendo al neoinstitucionalismo, que pretende combinar la teoría con la práctica, se podría decir que el Instituto precisamente profundizó los estudios básicos sobre el sector para que la Superintendencia fortalezca la presencia del Estado en el mismo. No obstante, como se demostrará posteriormente, se habría olvidado profundizar en el conocimiento del sector real cooperativista.

2.2.6. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2012

El neoinstitucionalismo plantea un enfoque desde diversas perspectivas. Por un lado, participa en el sector económico para hacer a las instituciones más dinámicas. Por otro, adopta una perspectiva política, para convertir a las organizaciones en útiles a las necesidades de los ciudadanos. Sociológicamente, busca socializar la base de los valores tradicionales de ciertos hábitos. Finalmente, desde una perspectiva psicológica, pretende influir en los roles y valores de los individuos (Gestiopolis s.f.). Toda esta interacción holística entre la sociedad y las instituciones crea una nueva cultura de institucionalidad.

Precisamente para conseguir este objetivo, a mediados del año 2012 se constituye la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS). Esta institución, cuyos orígenes remotos están en la Dirección Nacional de Cooperativas, se aseguró de iniciar un sólido proceso de fortalecimiento institucional. Para ello se le dotó de una infraestructura física²⁸, siguió el procedimiento de la Base Legal establecida (La Ley de la EPS), y la selección y contratación de Talento Humano técnico y de apoyo.

²⁸ Su sede está en Quito.

Poco tiempo después inauguró su página web, herramienta que permitió un acercamiento entre la institución y los usuarios, “facilitando el registro de organizaciones y la adecuación de sus estatutos por medio de ella, así como socializar, a manera de consultas, información relacionada con el ámbito de acción de la Superintendencia y los avances en su gestión” (Flores 2014, 170).

Previamente, la SEPS estableció un modelo de procesos en base al cual se planteó la cadena de valor. Este direccionamiento estratégico, que consta de cuatro pasos (ver gráfico 7), olvida uno fundamental desde la hipótesis que se maneja en este trabajo investigativo. Se trata del conocimiento profundo que deberían establecer y manejar quienes lo van a normar, revisar y registrar, supervisar y asesorar. No existe dentro de esta cadena de procesos, un conocimiento sobre la realidad del sector de la Economía Popular y Solidaria; algo que es una queja constante desde los sectores supervisados. ¿Cómo normar a quien no se conoce? ¿Cómo supervisar y cómo asesorar si no se sabe su realidad, dinámica y principios?

Gráfico 7

Cadena de valor de la SEPS



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos. SEPS. (Flores 2014, 164)

Si se sigue la lógica del neoinstitucionalismo, los enfoques sociológico y psicológico estarían exentos en la creación de esta nueva institucionalidad que rige a la Economía Popular y Solidaria. Esta última no se ha articulado debidamente a las actividades sociales (normas, usos y costumbres), ni a su marco referencial histórico y de principios (los cooperativistas, por ejemplo). Únicamente se habría seguido el enfoque político, ya que incluso en el económico también se plantean serios

cuestionamientos sobre su cumplimiento. José Félix Cataño considera que “el neoinstitucionalismo informa que las reglas del juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico” (Cataño 2003). Otro de los teóricos con esta línea discursiva de asociar el cambio institucional y el desempeño económico es Douglas C North. Para él, “la pregunta abierta no es si las instituciones importan, sino cómo y cuándo es que ellas importan” (Citado en (Espino y González 2001). Como contraparte, el economista estadounidense Milton Friedman argumenta que “las instituciones no desempeñan ningún papel relevante para explicar el comportamiento de los agentes en la economía, el crecimiento económico o la formación de la política económica, el nuevo consenso es que las instituciones sí influyen decisivamente en los resultados a los cuales puede llegar una economía” (Gestiopolis s.f.).

Por tanto, y como una conclusión previa que surge de esta investigación, es que la nueva institucionalidad creada en torno a la Economía Popular y Solidaria, en este caso la Superintendencia, debe mostrar al menos una influencia neurálgica en el ámbito económico, la cual debe verse reflejada en indicadores. El tiempo que ha pasado desde su creación es prudente²⁹ (5 años y desde su concepción constitucional 9 años), por lo que hacer un primer balance es fundamental para entender si este tipo de economía alternativa ha funcionado o simplemente se ha constituido en un discurso político.

2.2.7. Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias 2012

La Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips) tiene sus orígenes en la asunción del Gobierno del expresidente Rafael Correa, esto es, en el año 2007. Para aquel tiempo funcionó con el nombre de Programa Sistema Nacional de Microfinanzas. Posteriormente, en el año 2009, cambió su denominación por el de Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimiento y Economía Popular y Solidaria.

²⁹ De hecho, la SEPS considera que su año de consolidación y posicionamiento fue el 2013. (Flores 2014, 172)

Como se observa, la que hoy es la Conafips representa lo que podría considerarse la institución madre de la Economía Popular y Solidaria en el país. Durante todos esos años, hasta mayo del 2011, cuando cambia nuevamente su nombre por el actual, su misión ha sido básicamente similar: “brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas por esta Ley, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso; para lo cual ejercerá las funciones que constarán en su Estatuto social” (Conafips 2015, 38). En otras palabras prestar servicios financieros a las organizaciones pertenecientes a la Economía Popular y Solidaria.

Para cumplir esta tarea, desde noviembre del 2012 cuando oficialmente inicia su gestión, la Corporación Nacional de Finanzas Populares establece un análisis para identificar a las organizaciones que cumplen con las condiciones para operar fondos de crédito. Y lo hace desde la comprensión de dos aspectos. El primero que el proceso no se desarrollará desde una perspectiva financiera de rentabilidad. Es decir, no busca un fin como el bancario que propugna el interés financiero, sino que busca la sostenibilidad de las organizaciones que estén comprometidas hacia el desarrollo local y rural. El segundo es que las iniciativas de cooperación deben generar incentivos permanentes que beneficien la gestión de las instituciones, mediante el uso de metodologías de evaluación que estén adaptadas “a sus capacidades reales y requerimientos legales” (Conafips 2015, 41).

Pero no solo se consideran las condiciones financieras de las organizaciones. También está presente en la evaluación, un componente social que focaliza los créditos hacia la población y los grupos vulnerables, y que las instituciones del sector tengan responsabilidad social. Lo que busca la Conafips es que, a largo plazo, exista en las instituciones la auto-sostenibilidad, es decir, la capacidad de la organización para operar sin necesidad de subsidios o préstamos estatales.

Entre los años 2014 y 2017, la Corporación desarrolló un Programa de Fortalecimiento a las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (Osfps), cuyo objetivo fue “contribuir al mejoramiento de la gestión financiera, orientada a través del umbral inclusivo de gestión, así como de sus procesos administrativos y de gobernabilidad” (Conafips 2015, 48). Las Osfps se encuentran categorizadas de acuerdo

a su desempeño social y financiero. A mayo del 2015, se tenía registro de 8154 organizaciones en todo el Ecuador, entre las pertenecientes al sector real o financiero, y que pueden ser personas naturales, jurídicas, asociaciones, comunidades y también las cooperativas de ahorro y crédito, incluso las del segmento uno que son objeto de investigación en la presente.

Sin embargo, es importante hacer énfasis que la Corporación ha desarrollado programas de financiamiento a jóvenes emprendedores, líneas de crédito de vivienda popular, financiamiento para migrantes, incentivo a instituciones del sector para financiar a beneficiarios de programas sociales inclusivos y líneas de créditos para la economía social y solidaria en general. En conclusión, programas con la visión social que se mencionó con anterioridad. Esto puede comprobarse cuando se observa que de los créditos entregados, el 91% fueron a las zonas más pobres de la población cuyo indicador de necesidades básicas insatisfechas fue mayor al 65%, tal como se aprecia a continuación.

Tabla 9

Articulaciones CONAFIPS por zona geográfica NBI – marzo 2015

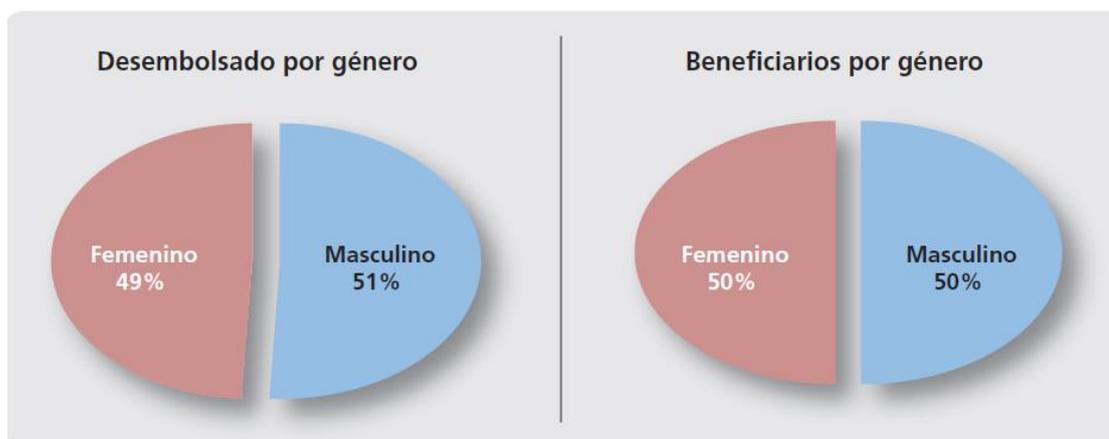
Zona	NBI	Monto US \$	%	Beneficiarios	%
A	Mayor al 65%	3 296 759	92%	2021	91%
B	Entre el 38% - 65%	304 601	8%	208	9%
Total		3 601 360	100%	2229	100%

Fuente: (Conafips 2015, 74)

La mayor cantidad de estos recursos fueron destinados al sector agropecuario (82% del total). Muy de lejos le sigue el comercio (12%), y finalizan esta lista los emprendimientos artesanales y los servicios con 3% cada uno, según datos de la Corporación. De igual forma, se observa en el balance social la participación igualitaria por género, tanto en los montos de crédito como en el número de beneficiarios.

Ilustración 1

Fondo de Crédito por género – marzo 2015



Fuente: (Conafips 2015, 75)

Respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, la Corporación realizó a inicios del año 2015 una evaluación segmentada de todas ellas. Para ello utilizó categorías de operatividad, suspensión, no calificación e impedimento, tal como se observa en la tabla a continuación.

Tabla 10

COAC evaluadas por segmento a marzo 2015

Indicadores		Operativas	Suspensas	No calificadas	Con impedimento	Total
COAC	Segmento 1	15	1	0	0	16
	Segmento 2	16	7	3	0	26
	Segmento 3	31	9	5	0	45
	Segmento 4	47	34	21	0	102
	Segmento 5	38	34	55	0	127
Sin segmentación - ONG especializadas en crédito para la EPS		13	1	1	0	15
Sin segmentación - Mutualistas		2	0	0	0	2
Sin segmentación - OSFPS con impedimento		0	0	0	23	23
Total		162	86	85	23	356

Fuente: (Conafips 2015, 86)

Al analizar el gráfico se encontrará que ninguna de las 316 cooperativas pertenecientes a los 5 segmentos tiene impedimento para acceder a los créditos que

otorga la Conafips. De hecho, al momento de la evaluación, el 46,5% de estas se encontró operativa. De ellas, el 91% de las pertenecientes al segmento 1 adquirieron esta condición. Estos datos muestran la solidez que poseen las COAC de este segmento, lo cual las hace no necesariamente potenciales beneficiarias de los servicios financieros que otorga la Conafips debido precisamente a buena salud financiera. Más bien, serían las de los segmentos más bajos (3, 4 y 5) las que más necesitarían estos servicios, pero que para esa fecha un importante número de ellas se encontraba suspensa. De esta forma, se observa en el segmento 3 la suspensión del 29% de ellas, en el segmento 4 la suspensión del 72,3% de ellas, y en el segmento 5 la suspensión del 89,4%. Con ello se puede concluir que las que más aptas están para ser beneficiarias para los créditos, no necesariamente los estarían adquiriendo. Mientras que las que más necesitan, poseen suspensiones para acceder a los créditos lo cual las obliga a mejorar sus garantías financieras para lograrlo.

Para Geovany Cardoso, director general de la Corporación, la situación descrita responde a que “las cooperativas que tienen algunos problemas y debilidades, como por ejemplo, morosidad y no logran hacer una debida recuperación del crédito, antes de darle financiamiento le apoyamos para que a través de la capacitación mejoren la colocación crediticia” (El Telégrafo 2016).

En todo caso, es importante destacar que desde mayo de 2008 hasta junio de 2016, la Conafips ha entregado USD 830 millones en créditos en favor de las cooperativas de ahorro y crédito del país. Cardoso agrega que dichos “recursos se han destinado a más de 500.000 emprendedores ecuatorianos” (Ibídem), los cuales mantienen la tendencia de financiamiento por sector productivo mencionada anteriormente. Cabe destacar que en el cuadro que se presenta a continuación, están los USD 6’016.788 millones otorgados a 20 cantones de Manabí y Esmeraldas, a través de 1.587 operaciones crediticias, después del terremoto del 16 de abril de 2016.

Ilustración 2

Financiamiento para el sector de la economía popular y solidaria a marzo de 2016



Fuente: (El Telégrafo 2016)

2.3. Incidencia regulatoria y perspectiva de la EPS en el Ecuador

2.3.1. Situación actual del sector de cooperativas

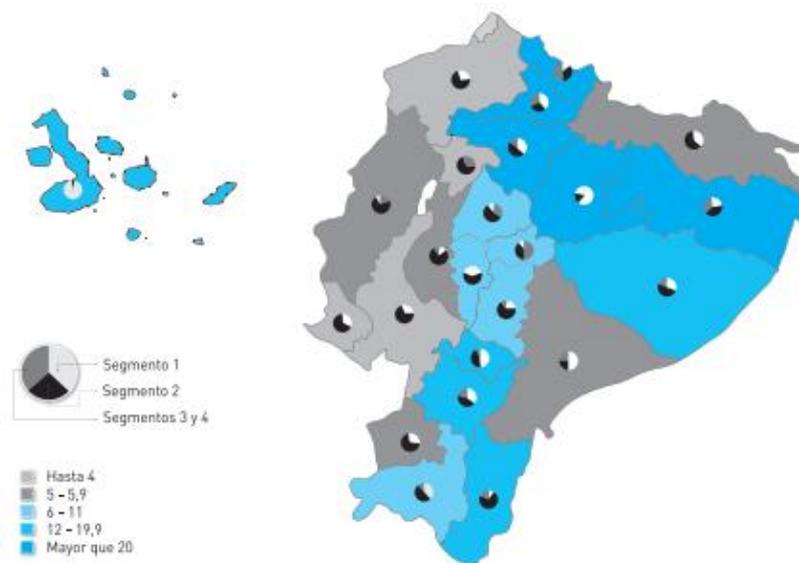
Establecido un nuevo marco institucional y legal en torno a la Economía Popular y Solidaria, el Estado ecuatoriano tuvo una mayor capacidad de regulación y conocimiento del sector cooperativista. Si bien estas tareas han sido criticadas en algunos aspectos (los cuales se ampliarán con detalle más adelante), por parte de quienes han sido regulados, es indudable que se ha establecido un primer acercamiento para conocer la realidad de este sector que, como se estudió, ha sido y es importante para las finanzas nacionales. Tal es su relevancia, que “al menos el 25% de la población³⁰ es socio/a de una de estas cooperativas,... reportando 3'952 108 socios” (Páez 2014, 57). La consultora financiera Rosa Guerrero va más allá y expresa que el cooperativismo a nivel nacional reúne a unas cinco millones de personas (Teleamazonas 2017). Herman, Torresano y Trávez (2015, 34), por su parte, expresan que las cooperativas de ahorro y crédito, específicamente, manejaban a diciembre de 2014 un

³⁰ Considerando que la población ecuatoriana fue por encima de los 15 millones de habitantes al año 2013.

“poco más del 16% en relación al PIB”, con una tendencia creciente en los próximos años.

Geográficamente, las cooperativas de ahorro y crédito están ubicadas en todo el país (ver gráfico 8). No obstante, es un “fenómeno” que se replica fundamentalmente en la Sierra Norte, seguido del Austro y la Sierra Centro. En la Costa la situación es opuesta, sin que ello necesariamente signifique que no existen cooperativas de ahorro y crédito. Las razones para entender esta dinámica, están en la historia, que se mencionó en el capítulo anterior y que tienen relación con la concepción andina de cooperar. En la Costa, la relación con el tradicional sistema bancario es mucho más fuerte y eso podría explicar la tibia implantación de las cooperativas en esta región.

Gráfico 8
Distribución de cooperativas financieras por cada 100 mil PET



Fuente: SEPS (Jácome y María Ruiz 2013, 126)

Para entender mejor al cooperativismo en el país, se lo divide en dos sectores: el no financiero o también conocido como real y el sector financiero. El primero, que es el mayoritario, está compuesto por las cooperativas de vivienda, producción, servicios, transporte y consumo. El sector financiero, por su parte, lo componen las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas solidarias y de ahorro, las cajas centrales y los bancos comunales. En total, “a julio del 2013, en Ecuador se registraron 3 260 cooperativas (946 cooperativas de ahorro y crédito, una caja central y 2 313 cooperativas no financieras) y 2 847 asociaciones de producción” (Jácome y María Ruiz 2013, 113).

El sector financiero, a su vez, estuvo dividido en primera instancia en cuatro segmentos, según la Resolución de la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario de 2012. El segmento 4 era el de mayor importancia y porcentaje de participación (ver Tabla 9), en el total de activos, pasivos y patrimonio del sistema Financiero Popular y Solidario. Esto pese a que en número de cooperativas, es mayor el segmento 1 y 2 que representan en conjunto el 87,01% del total de cooperativas de ahorro y crédito, tal como se observa en la tabla 10. Aquello, consecuentemente, indica que el 12,98% de las cooperativas de ahorro y crédito manejan el 89,2% de los activos totales del sector.

Tabla 11
Segmentos y Participación del Sector Financiero Popular y Solidario en razón al Capital (Anterior a la segmentación determinada por el Código Orgánico Monetario y Financiero)

Segmento del Sector Financiero Popular y Solidario	Activos a Diciembre 2014	
	Valor en Millones de Dólares	Participación
Segmento 1	126,36	1,6%
Segmento 2	744,30	9,2%
Segmento 3	1942,28	24,0%
Segmento 4	5276,30	65,2%
Total general	8089,23	100,0%

Fuente: SEPS, Balance mensuales de cooperativas de ahorro y crédito del Sistema de Acopio. (Jácome y María Ruiz 2013, 19)

Tabla 12
Número de Cooperativas que componen el Sector Financiero Popular y Solidario por segmentos y participación porcentual (Anterior a la segmentación determinada por el Código Orgánico Monetario y Financiero)

Segmento	Total de COAC	%
1	488	51,53
2	335	35,48
3	83	8,76
4*	40	4,22
Total	946	100

*Se incluye una caja central.

Fuente: Sistema de Acopio, al 31 de julio 2013. (Jácome y María Ruiz 2013, 115)

El segmento 4³¹, que es el objeto de estudio en la presente investigación, concentra sus créditos en los segmentos de consumo en un 52,7% y de microempresa en un 37,4% (Herman, Torresano y Trávez 2015, 22). Esto es incluso reconocido como una “contradicción” del cooperativismo por parte uno de los representantes de los organismos de control, quien sugiere que “es necesario implementar en el proceso de supervisión y control, metodologías que midan el grado de aporte que tiene cada entidad al desarrollo del sector popular y solidario” (Anasi 2017).

En todo caso, ambas modalidades de crédito concentraron más del 90% de la cartera bruta del sistema cooperativo ecuatoriano en el 2014 (ver Tabla 11). La pregunta inmediata que surge de ello es ¿por qué en una Economía Popular y Solidaria, como la reconocida por la Constitución ecuatoriana de 2008, el mayor crédito que ofrecen las cooperativas más grandes del país es el de consumo? ¿Esta lógica no es funcional, más bien, a una economía capitalista de consumo? ¿Qué sucede con el crédito a las microempresas que debería ser mayoritario para consolidar la lógica de la EPS?

Tabla 13
COAC´s del Segmento 4 – Saldos y participación de la cartera bruta de créditos del sistema cooperativo (en millones de USD)

Segmento	A diciembre 2013		A diciembre 2014		Tasa de crecimiento
	Saldo	Participación	Saldo	Participación	
Comercial	144	4,0%	155	3,8%	7,8%
Consumo	1.844	51,9%	2.134	52,7%	15,7%
Vivienda	244	6,9%	248	6,1%	1,6%
Microempresa	1.324	37,2%	1.514	37,4%	14,4%
Total	3.556	100,00%	4.051	100,00%	13,9%

Fuente: SEPS, Balance mensuales de cooperativas de ahorro y crédito del segmento 4

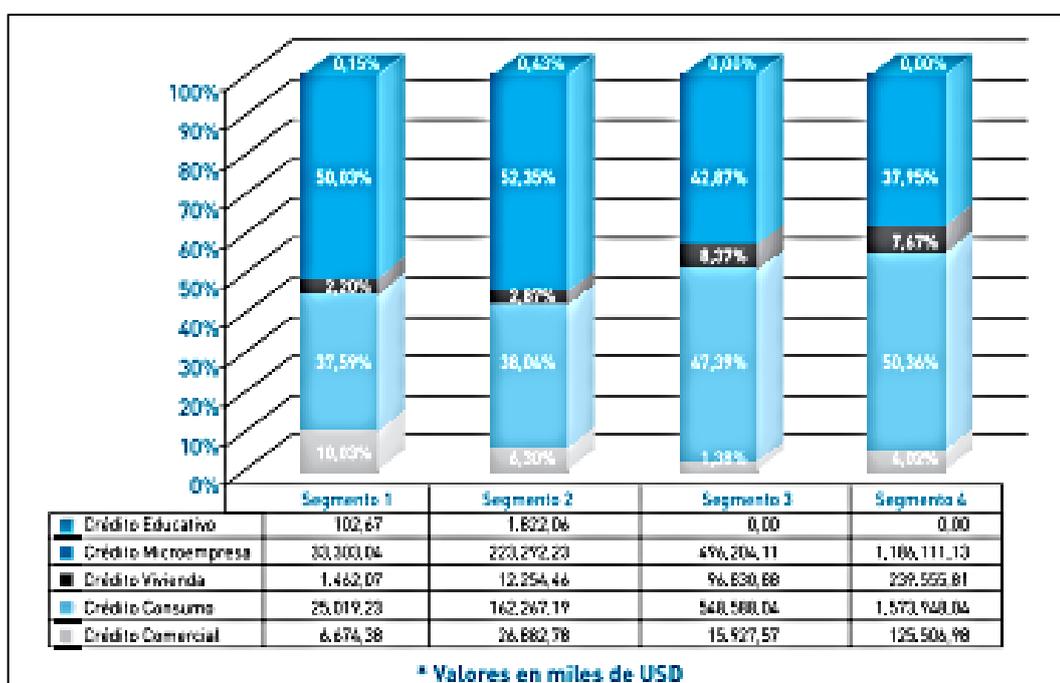
Al desagregar estos datos por segmentos de cooperativas, se encuentra algo llamativo. Los segmentos 1 y 2 de las cooperativas de ahorro y crédito, es decir las más

³¹ Segmento anterior a la promulgación del Código Orgánico Monetario y Financiero, y que hoy corresponde al segmento 1 de organizaciones cooperativas financieras.

pequeñas en cuanto a activos (en conjunto apenas el 10,8%, según la Ley de 2012), son las que más prioridad dan al microcrédito (más de la mitad de la cartera conjunta), tal como se observa en el gráfico 9. Lo crítico del caso son las cooperativas del segmento 1, que después de la entrada en vigencia del Código Monetario y Financiero de 2015 fueron nuevamente segmentadas y ahora forman parte del segmento 5³² (ver Tabla 12), “estarían obligadas por ley a fortalecerse, fusionarse o transformarse en cajas de ahorro, si es que no tienen activos mínimos de dos millones de dólares hasta el 31 de diciembre de este año” (Teleamazonas 2017, 1).

La Ley que se hace referencia es la de Economía Popular y Solidaria de 2012, pero que en el año 2017 fue tratada para una reconsideración, y en su transitoria décimo séptima establece esta situación. ¿Ante esta circunstancia, cabe la pregunta de qué pasará con los microcréditos si estas cooperativas son reducidas a cajas comunales? Las posibles respuestas habrían sido uno de los motivos para la objeción total que hizo el expresidente de la República, Rafael Correa, a esta Ley que se analizará en el próximo acápite.

Gráfico 9
Composición de la cartera por tipo de segmento



Fuente: SEPS. (Jácome y María Ruiz 2013, 129)

³² En esta nueva categoría estarían aproximadamente 400 cooperativas. (Teleamazonas 2017)

Tabla 14
Nueva Segmentación para las entidades del sector Financiero Popular y Solidario

Segmento	Activos (USD)
1	Mayor a 80'000 000
2	Mayor a 20'000 000 hasta 80'000 000
3	Mayor a 5'000 000 hasta 20'000 000
4	Mayor a 1'000 000 hasta 5'000 000
5	Hasta 1'000 000
	Cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales

Fuente: (Junta de Regulación Monetaria Financiera 2015, art. 1)

Ahora bien, la nueva segmentación establecida por la Junta de Regulación Monetaria Financiera en el 2015, ubica a las cooperativas que pertenecían al segmento 4, en el segmento 1. Por ello, el objeto de estudio de esta tesis se centra ahora en las cooperativas del segmento 1 que tienen activos mayores a los USD 80 millones. En este grupo se encuentran 25 cooperativas y una caja central, tal como se aprecia en la tabla 13.

Tabla 15
Cooperativas de Ahorro y Crédito pertenecientes al sector 1

N°	Cooperativas
1	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO JUVENTUD ECUATORIANA PROGRESISTA LTDA.
2	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO JARDÍN AZUAYO LTDA.
3	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO 29 DE OCTUBRE LTDA.
4	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO COOPROGRESO LTDA.
5	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO VICENTINA MANUEL ESTEBAN GODOY ORTEGA
6	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO RIOBAMBA LTDA.
7	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO OSCUS LTDA.
8	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SAN FRANCISCO LTDA.
9	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO DE LA PEQUEÑA EMPRESA DE COTOPAXI LTDA.
10	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO ANDALUCIA LTDA.
11	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO MUSHUC RUNA LTDA.

12	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO EL SAGRARIO LTDA.
13	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO 23 DE JULIO LTDA.
14	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO ATUNTAQUI LTDA.
15	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO ALIANZA DEL VALLE LTDA.
16	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO CÁMARA DE COMERCIO DE AMBATO LTDA.
17	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SANTA ROSA LTDA.
18	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO PABLO MUÑOZ VEGA LTDA.
19	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO DE LA PEQUEÑA EMPRESA BIBLIAN LTDA.
20	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
21	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO POLICÍA NACIONAL LTDA.
22	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO PILAHUIN TIO LTDA.
23	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO TULCÁN LTDA.
24	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SAN JOSÉ LTDA.
25	COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO DE LA PEQUEÑA EMPRESA DE PASTAZA LTDA
26	CAJA CENTRAL FINANCOOP

Fuente: (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2017)

De estas, las cooperativas que más activos tienen son la Cooperativa JEP con USD 1 239.668,50 millones, la Cooperativa Jardín Azuayo con USD 644.631,12 millones, la Cooperativa 29 de Octubre con USD 352.770,97, la Cooperativa Cooprogreso con USD 363.528,78 millones y la Cooperativa de la Policía Nacional con USD 546.477,14, según datos del Boletín Mensual Financiero correspondiente a Enero del 2017 (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2017). Si se analizan los datos de estas cinco cooperativas, se encuentra que el patrón de ofrecer mayor crédito al consumo que a los microcréditos se vuelve a repetir. Por ello, la pregunta que persiste es por qué estas cooperativas dan más crédito al consumo que al microcrédito.

Actualmente el catastro de organizaciones expuesto por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria³³, devela que 197 organizaciones cooperativas se encuentran en liquidación y 145 fueron extintas. Información brindada por el organismo

³³ El catastro de organizaciones de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria es la única base de datos oficial que se encuentra disponible al público, documentos en los cuales se pueden revisar el número de organizaciones Cooperativas que se encuentran vigentes, extintas y liquidadas. (Véase: <https://servicios.seps.gob.ec/gosf-internet/paginas/consultarOrganizaciones.jsf>)

de control que no establece las causas por las cuales dichas organizaciones se encuentran fuera de la lógica de la EPS.

2.3.2. Incidencia regulatoria de la EPS en el cooperativismo

¿Qué resultados han provocado las normas regulatorias del Estado en materia de Economía Popular y Solidaria en el sector cooperativista del segmento uno? Para dar respuesta a esta pregunta se utilizará parte de lo dicho por la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario de la Asamblea Nacional en enero de 2017, la cual expresó que “luego de cinco años de aplicación y vigencia, (la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria) tuvo bajo impacto respecto a la expectativa que generó” (Fipo Informativo 2017).

Las principales dificultades, a decir del informe del organismo, fueron:

...límites al acceso a mercados; límites al acceso a recursos y medios productivos; dificultad para cumplir con los requisitos que permitan obtener los títulos habilitantes necesarios para ejercer actividades económicas; reducidos impactos de las medidas de fomento, incentivo y promoción y limitadas políticas públicas de aplicación de las mismas; insuficiente claridad en la definición y regulación del sector y sus actores, y debilidad, dispersión y descoordinación de las instituciones del estado encargadas de la rectoría, planificación, regulación, control, fomento, incentivo y promoción de la economía popular y solidaria (Ibídem).

Como se observa, existe un problema estructural de la Economía Popular y Solidaria en su aplicación en el Ecuador. Si se analiza desde su estructura más básica, el trabajador o conjunto de trabajadores que poseen algo de capital de trabajo y un proyecto productivo necesitan un microcrédito. Este podría ser financiado por una de las cooperativas de ahorro y crédito del segmento uno. Sin embargo, como se ha mostrado, su acceso es mínimo y muy complicado para el emprendedor. El gerente de la COAC de la Policía Nacional, Enrique Lascano, incluso dice que el crédito para emprender es una “mentira”. Agrega que no existe confianza desde el sector cooperativista hacia los emprendimientos y, además, las tasas de interés son demasiado altas. A esto se añade el alto riesgo respecto a la recuperación de cartera por parte de las cooperativas, por lo que estas difícilmente destinan sus recursos a este tipo de proyectos populares y solidarios (Lascano 2017).

Pero suponiendo que el grupo de trabajadores logró un microcrédito en alguna de las cooperativas de ahorro y crédito, el panorama aún no se muestra como positivo. El producto de su emprendimiento tendrá dificultades de inserción al mercado, debido a las diversas trabas que comúnmente se conocen como “tramitología”. Ante esto, no solo deben preocuparse de sacar adelante su emprendimiento sino que, sobre todo, deben buscar cumplir con la serie de trámites exigidos, para que su proyecto no sufra sanciones por parte de los entes de control. Consciente de ello, a nivel más general, el flamante presidente de la República, Lenin Moreno, propone simplificar “las normas y procedimientos del sistema tributario que faciliten la relación entre el sector productivo y el Estado y fortalezcan su liquidez” (El Comercio 2017). Esto, todavía es una promesa en espera de concretarse.

De regreso al sistema financiero cooperativista, existe cierta concordancia de criterios entre los representantes entrevistados de las COAC y los de la institución de control, al momento de establecer que la normativa de la EPS no ha apoyado el cooperativismo. Así lo sostiene el analista de supervisión de la SEPS, William Anasi, cuando expresa que “se ha percibido...un ambiente más de control que de fomento al cooperativismo. Hay que mencionar que la intermediación financiera...necesita un control estricto y continuo” (2017), en bienestar de la situación financiera del país y por ende de los depositantes. Una postura más crítica tiene Ángel Mazabanda, gerente de la COAC Pilahuin Tío, quien mantiene que “no habido fomentación del sector solidario” pues con la norma actual, se “está limitado porque debemos someternos a las normas de un banco. Las calificadoras de riesgo no toman en cuenta nuestra realidad y nos califican como bancos. Esto sucede porque en el país no hay profesionales en materia de cooperativismo” (Mazabanda 2017).

En este punto cabe resaltar tres hallazgos en la presente investigación, de acuerdo a las realidades de los actores. El primero, que la normativa aplicada y desarrollada en este último lustro en torno a la EPS, no habría considerado suficientemente la realidad de las cooperativas. Más bien, existiría cierta cercanía al control efectuado en el ámbito bancario; es decir, en algunos casos, se habría tratado a las cooperativas (especialmente a las más grandes) como bancos, tal como sucedía anteriormente. Aquello sería producto del desconocimiento (segundo hallazgo), tanto de

la realidad del cooperativismo, que posee valores propios totalmente disímiles a los de una entidad bancaria, como de quienes están encargados de realizar las respectivas supervisiones. “Falta recurso, talento con experiencia y habilidad para manejar (a la Economía Popular y Solidaria) y hacer crecer a las cooperativas” sostiene el gerente (Lascano 2017).

El último hallazgo es una fortaleza, ya que todos los actores entrevistados coinciden en que la institucionalización de la Economía Popular y Solidaria ha visibilizado al sector cooperativista al que anteriormente no se le daba la importancia que tiene. “La institucionalidad enfocada al acompañamiento, regulación, control y supervisión ha permitido a las Cooperativas de Ahorro y Crédito ajustar sus procesos técnicos de acuerdo a los lineamientos de prudencia financiera establecidos en normativas que constantemente son actualizadas”, acota (Anasi 2017). Sin embargo, “este ente de control lamentablemente no se adecúa a las cooperativas”, reafirma (Mazabanda 2017). Ante esta realidad, existiría un doble balance que “ha impedido avanzar más rápido como quisiéramos”, según explica (Lascano 2017).

Ahora bien, si se analizan las reformas planteadas a la Ley respecto al sector cooperativista, se observa que no toman en cuenta ninguna de las tres apreciaciones identificadas en el presente estudio, puesto que en el pleno de la Asamblea se presentaron estas mociones:

...flexibilizar los mecanismos de transformación para que aquellas cuyos activos no sobrepasen los dos millones de dólares puedan transformarse en cajas de ahorro y crédito; ajustar los mecanismos de control y supervisión y desarrollar procesos de seguimiento, intervención, disolución y liquidación de cooperativas, estableciendo diferenciaciones de acuerdo al segmento al que pertenezcan; incrementar las operaciones autorizadas para mejorar las posibilidades de trabajo de las cooperativas financieras y su acceso al sistema nacional de pagos, a la gestión del dinero electrónico y a realizar determinadas operaciones en el exterior (Fipo Informativo 2017).

Si bien es prematuro realizar una proyección sobre si estas reformas mejorarán las condiciones del cooperativismo en el país, es muy probable que las dificultades mencionadas por parte de sus personeros continúen, con un pobre y muy cuestionado balance sobre la EPS. La razón es que no se estaría escuchando las peticiones de los involucrados y en teoría el modelo de corte cercano a la banca persistiría, con un desconocimiento de la realidad, naturaleza y fines cooperativos.

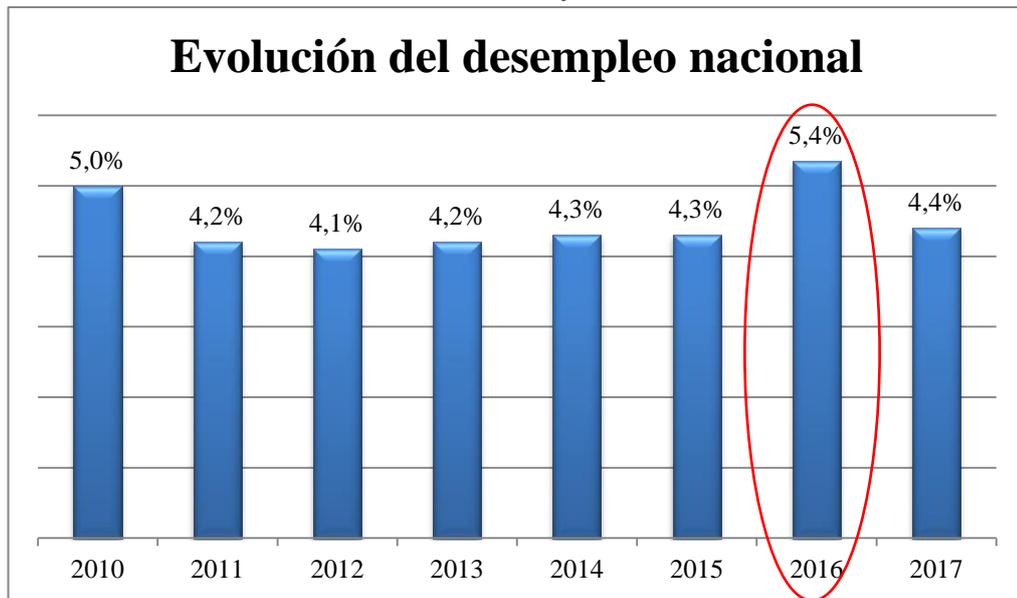
El impacto de esta evaluación poco positiva para la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador, a su vez, se vería reflejado en escala estructural, pues si en el sector cooperativista existen dificultades, más las hay en otros ámbitos. Uno de ellos es la generación de empleos sobre la base de emprendimientos populares y solidarios. Ya se mencionaron las dificultades cotidianas, pero ahora se presentan aproximaciones al problema desde un aspecto macroestructural.

Según la Presidencia de la República, el sector de la economía popular y solidaria “genera entre el 50% y el 65% del empleo del Ecuador y sus activos representan entre el 10% y el 12% del PIB” (Presidencia de la República 2017). De hecho, al 2016 fue declarado como “el año de apoyo a la Economía Popular y Solidaria”, debido a la adjudicación “de más de USD 4 600 millones...a micro, pequeños y medianos empresarios y emprendedores de la Economía Popular y Solidaria mediante procesos de Compra Pública” (Secretaría de Comunicación 2017). El mencionado documento afirma, además, que “con las compras públicas se logró la disminución de importaciones...se ganó USD 120 millones mediante contratos con el Estado y fomentó la creación de 100 mil puestos de trabajo fijos” (ibídem).

Los datos presentados pueden verse como muy positivos. Sin embargo, necesitan una contextualización para tener una evaluación acertada y ver si realmente el año 2016 fue el de la economía popular y solidaria. Para ello se tomará cada una de las variables presentadas como “favorables” para la EPS: empleo, importaciones, compras públicas y PIB. La adjudicación de microcréditos no se la tomará, puesto que como se presentó en el capítulo anterior, el segmento uno de las cooperativas de ahorro y crédito prioriza más el crédito de consumo que este tipo de crédito. Por tanto, la cifra presentada por los organismos estatales queda en cuestionamiento y es aislada.

Respecto al empleo, se dice que la EPS genera entre el 50% y 65% de este, y solo en el año 2016 propició 100 mil empleos. Si se extrapola estos datos, se verá que en aquel año la tasa de desempleo fue la más alta de los últimos siete años. Es decir, el año 2016 fue el de mayor desempleo desde el año 2010, con un 5,35% según datos del INEC (Ver gráfico 10).

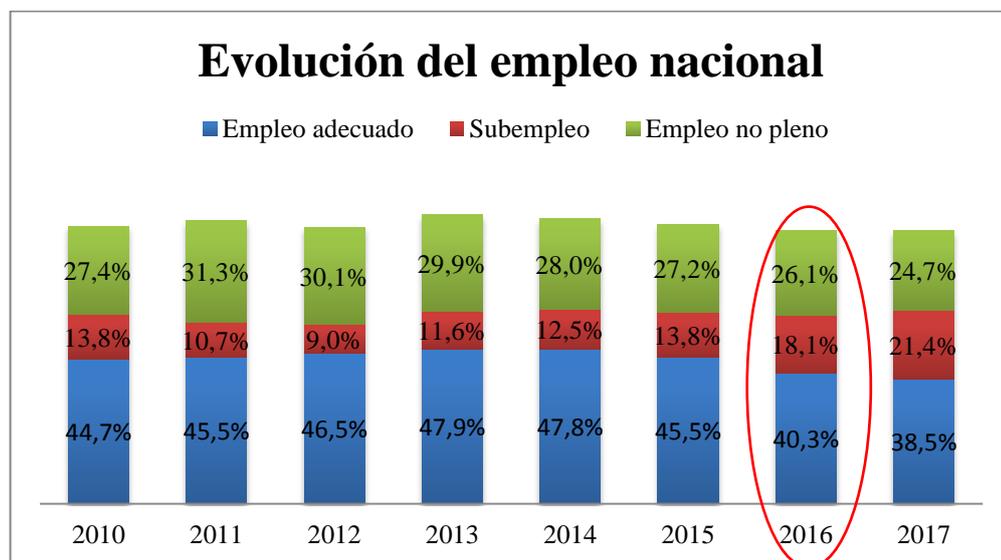
Gráfico 10
Evolución del desempleo nacional



Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2017, 14). Datos del año 2017 corresponden al primer trimestre.

Consecuentemente, se observa una disminución del empleo pleno y un aumento del subempleo, tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 11
Evolución del empleo nacional



Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2017, 15). Datos del año 2017 corresponden al primer trimestre.

En el gráfico anterior, se visualiza que el año 2016 fue el de menor tasa de empleo pleno de los últimos siete años³⁴, con un 40,3%. Resultado de ello, se tuvo la tasa de subempleo más alta con un 18,1% en el mismo período. Si se suma la tasa de subempleo y la de empleo no pleno³⁵, se encontrará que el año 2016 fue el de mayor índice con un 44,2%. Por tanto, ¿de qué aporte al empleo se habla por parte de la Economía Popular y Solidaria el año 2016 y anteriores? La respuesta es ninguno. ¿Es el empleo informal, que se ya mencionó en el primer capítulo, capital para la EPS?

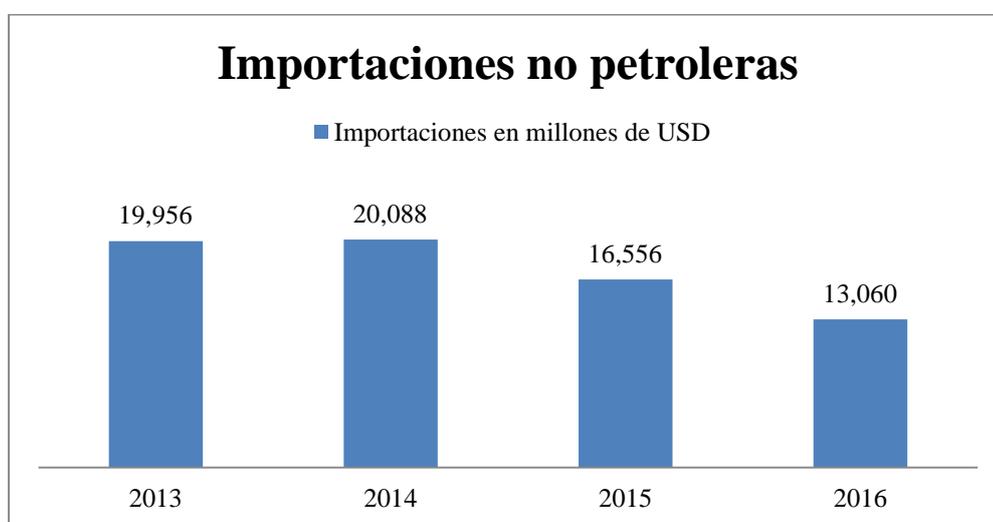
En cuanto a la variable importaciones se dice que, gracias a las compras públicas asignadas a proveedores de la EPS, se logró su disminución. No obstante, la realidad es otra puesto que el año 2016 se encontraban vigentes las salvaguardias, responsables de la reducción de las importaciones. En otras palabras, la reducción de las importaciones se produjo gracias a las salvaguardias vigentes desde el año 2015 y no al fomento de la Economía Popular y Solidaria. De lo contrario, no se explica por qué en años anteriores (entre el 2013 y el 2015) se tuvo un aumento de importaciones, si el Estado ecuatoriano estaba “apoyando” plenamente a la Economía Popular y Solidaria y a la producción nacional. La respuesta da cuenta que en esos años se hizo muy poco por impulsar a este tipo de modelo económico. Y más aún, que la aplicación de las salvaguardias buscó fundamentalmente equilibrar la balanza de pagos, e “implementar mecanismos de recaudación fiscal rápidos y sostener su política de gasto público” (J. Álvarez 2015), según sostiene el economista Jorge Salgado. Es decir, este habría sido el principal objetivo y no necesariamente el apoyo a la producción nacional y, dentro de esta, a la proveniente de la EPS. Claro que se produjo un beneficio indirecto para esta, pero sería un efecto pivote o secundario. Pero incluso este es cuestionable, ya que “la creación de estas barreras genera que la producción nacional no sea competitiva frente a los productos importados puesto que no existe un incentivo que promueva el alza de estándares en la producción nacional, ya que está protegida por la norma de gobierno” (Ibídem).

³⁴ Se excluye al año 2017, porque sólo se tienen datos del primer trimestre y no puede hacerse una comparación anual.

³⁵ Son personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajaron menos de la jornada legal y no tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2017, 7)

La pregunta que cabe ahora es ¿Qué sucedió con la EPS cuando terminó la aplicación de las salvaguardias en junio de 2017? ¿Disminuyeron las importaciones, en favor de la producción nacional proveniente, en parte, de productores de la Economía Popular y Solidaria? O, por el contrario, ¿Las importaciones mantendrán el comportamiento histórico observado en los años inmediatamente anteriores al 2015 (ver gráfico 12), donde la EPS tenía escaso o ningún peso en la provisión de bienes y servicios al Estado?

Gráfico 12
Importaciones no petroleras



Fuente: (Banco Central del Ecuador 2017, 4).

Si se considera la premisa que la disminución de las importaciones se debió a que fueron sustituidas por proveedores nacionales, cabe plantear la pregunta de si estos verdaderamente pertenecieron al sector popular y solidario. Para responder esta inquietud se usarán los datos proporcionados por el Servicio de Contratación Pública, entidad que explica que en el año 2015 (cuando entraron en vigencia las salvaguardias), los mayores proveedores del Estado ecuatoriano por monto adjudicados fueron las empresas grandes³⁶ y medianas³⁷ (Ver gráfico 13). Las de menor porcentaje de adjudicación fueron las pequeñas empresas³⁸ y las microempresas³⁹. Por tanto, cabe

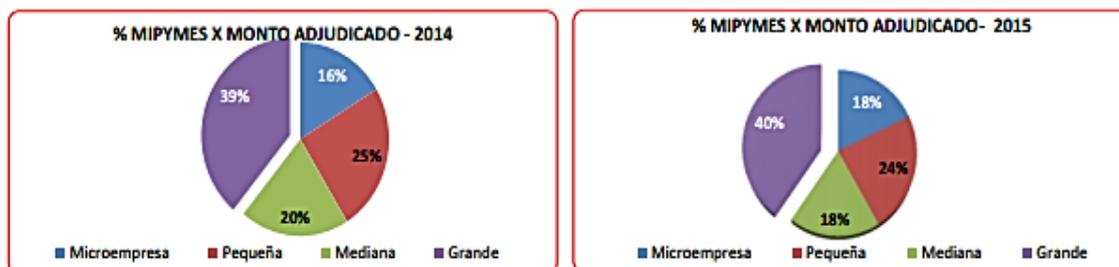
³⁶ Aquella empresas que poseen un volumen de ventas de USD 5 000 001 en adelante y más de 200 personas ocupadas (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2015, 9).

³⁷ Aquellas empresas que poseen un volumen de ventas entre USD 1 000 001 y USD 5 000 000, y entre 50 y 199 personas ocupadas (Ibídem).

³⁸ Aquellas empresas que poseen un volumen de ventas entre USD 100 000 y USD 1 000 000, y entre 10 y 49 personas ocupadas (Ibídem).

cuestionarse si ¿los proveedores de grandes y medianas empresas pertenecen al sector Popular y Solidario? Si es así, ¿por qué los representantes de las pequeñas y microempresas, que por su naturaleza serían los más cercanos al sector de la EPS, no poseen mayor participación en cuanto a montos adjudicados?

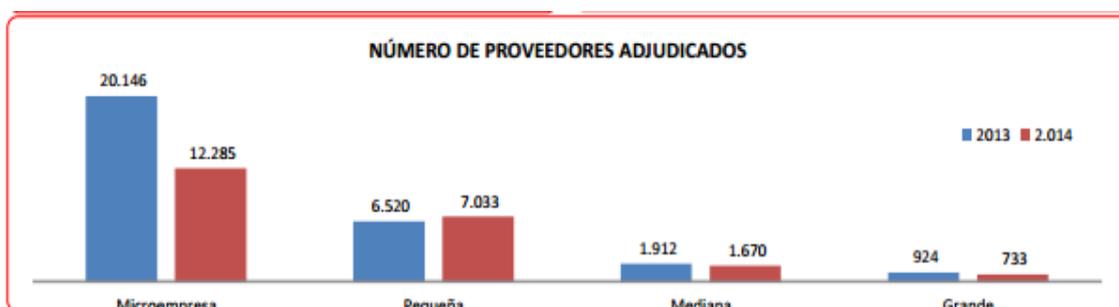
Gráfico 13
Montos adjudicados por empresa



Fuente: (Sistema Nacional de Contratación Pública 2015, 2). Último dato disponible.

Una de las posibles repuestas a la última pregunta podría usar el argumento de que las empresas pequeñas y las microempresas no poseen una importante capacidad de producción que se vea reflejada en montos adjudicados. De ahí que si analiza por el número de proveedores, en cambio, las microempresas y las pequeñas empresas son las mayoritarias, tal como se observa en el gráfico 14. Esto, sin embargo, si se compara con el anterior gráfico, llevaría a la conclusión que son pocas empresas las que concentran la mayor cantidad de montos adjudicados en cuanto a contratación pública con el Estado ecuatoriano. ¿Es eso Economía Popular y Solidaria?

Gráfico 14
Número de proveedores adjudicados

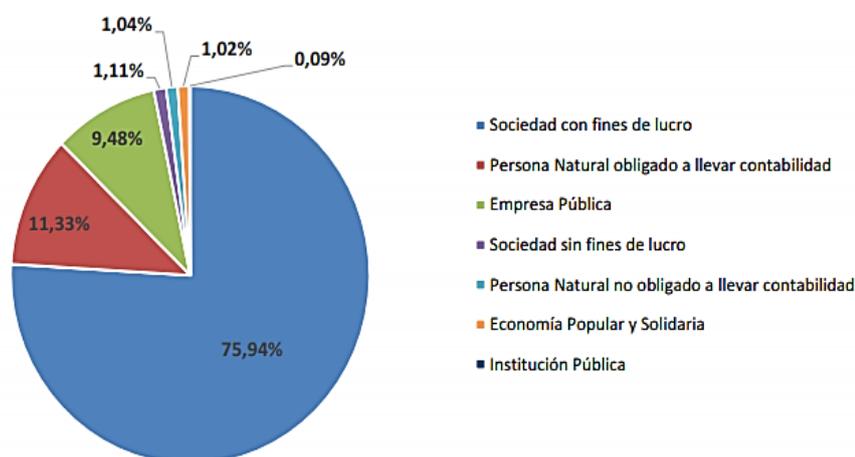


Fuente: (Sistema Nacional de Contratación Pública 2015, 2). Último dato disponible.

³⁹ Aquellas empresas que poseen un volumen de ventas menor a USD 100 000, y entre 1 y 9 personas ocupadas (Ibídem).

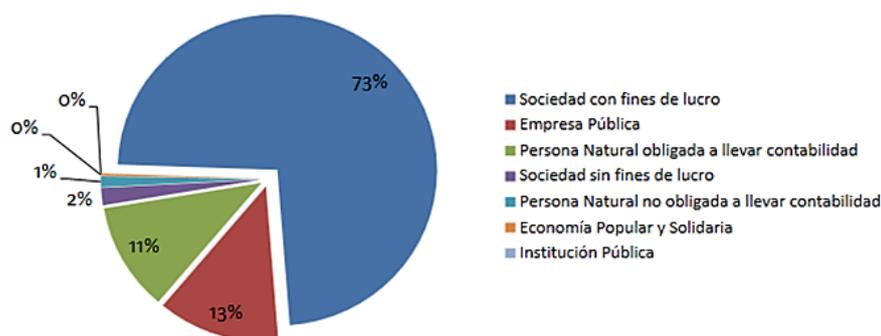
La tendencia poco favorable a empresas asociadas a la Economía Popular y Solidaria continúa, si se analiza la participación porcentual en ventas de las actividades productivas según la forma institucional (ver gráfico 15), donde la EPS es la antepenúltima con apenas 1,02% (USD 1 485 millones). Cabe destacar, no obstante, que este porcentaje si ha tenido un incremento si se compara con el año 2012, cuando las ventas porcentuales fueron del 0,2% (USD 361 152 millones), pero que no ha sido en absoluto significativo como para llamar al año 2016 como el de la Economía Popular y Solidaria.

Gráfico 15
Participación en ventas de las actividades productivas según forma institucional, año 2015 (millones de USD)



Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2015, 41). Último dato disponible.

Gráfico 16
Ventas totales según forma institucional, año 2012 (millones de USD)



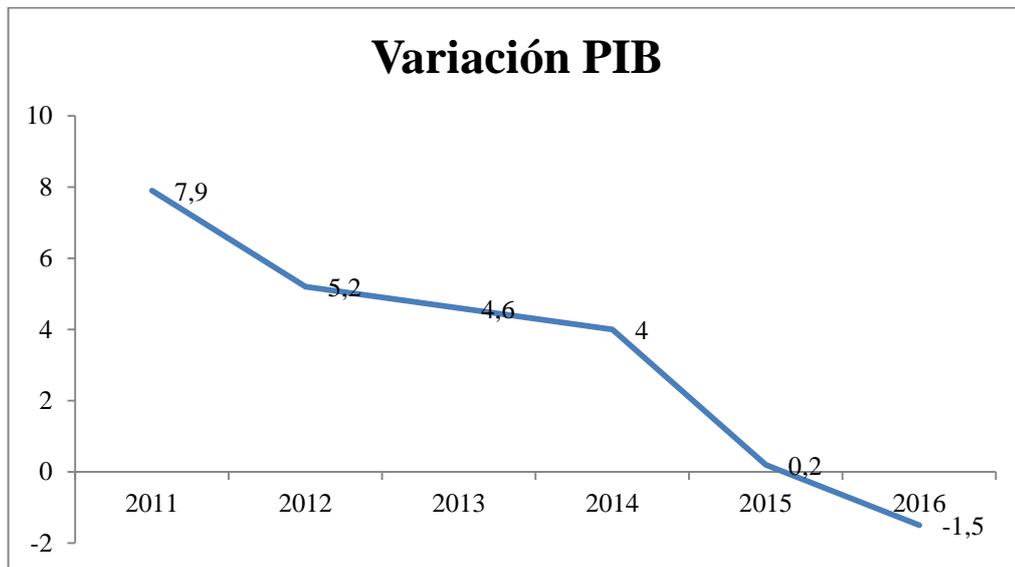
Forma Institucional	Ventas (miles de USD)	Porcentaje
Sociedad con fines de lucro	\$ 106.223.259	73,2%
Empresa Pública	\$ 18.002.913	12,4%
Persona Natural obligada a llevar contabilidad	\$ 16.280.443	11,2%
Sociedad sin fines de lucro	\$ 2.602.241	1,8%
Persona Natural no obligada a llevar contabilidad	\$ 1.626.381	1,1%
Economía Popular y Solidaria	\$ 361.152	0,2%
Institución Pública	\$ 36.581	0,0%
Total	\$ 145.132.969	100,0%

Fuente: (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2012, 26). Último dato disponible.

La última variable corresponde al PIB. Se dice que los activos de la economía popular y solidaria representan entre el 10% y el 12% de este. Si el 2016 fue el de la EPS, se entiende que el PIB debió experimentar un aumento. Sin embargo, en abril de ese año el país sufrió un terremoto que afectó este indicador (ver gráfico 17). A esto se suma “la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar, y contingentes legales que afectaron al desempeño de la actividad económica” (El Telégrafo 2017). Por tanto, si bien no puede decirse que la EPS fue la culpable de la disminución del PIB, tampoco puede afirmarse que un buen desempeño de esta refuerce en gran medida a este indicador. Una afirmación más apegada a la realidad podría ser que la EPS es un sector marginal y se encuentra muy por debajo de las variables mencionadas, pero, sobre todo, de los impactos externos. Cabe mencionar que “la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) advirtieron que el desempleo en América Latina y el Caribe aumentaría en 2016 por el deterioro económico regional” (El Telégrafo 2016).

Gráfico 17

Crecimiento anual de la economía ecuatoriana



Fuente: (Banco Central del Ecuador 2017, 5).

Como puede observarse, existe una infeliz coincidencia, desde que entró en vigencia la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria en el 2011, con la disminución paulatina del PIB hasta el 2016. No se sugiere que este modelo haya sido el causante de aquello, más bien se acota que el momento coyuntural económico para la entrada en vigencia de la EPS fue infortunado y poco apropiado. Quizá con otra evolución macroeconómica, los resultados podrían haber sido distintos.

2.4. Perspectivas de la EPS en el cooperativismo

El futuro inmediato de la Economía Popular y Solidaria en el país estará marcado por las reformas que se hagan a la Ley Orgánica de EPS, después que esta haya sido objetada totalmente por el Ejecutivo en febrero de 2017. Las razones para ello, a decir de este Poder del Estado, están en que el “proyecto de ley de la referencia aún mantiene un inadecuado marco regulatorio” (Presidencia de la República 2017, 2). Agrega que se constituye “un punto neurálgico el plantear un marco adecuado de fomento y capacitación del sector, es necesario que el apoyo al sector de estas áreas comprenda de manera amplia y transversal a los actores públicos” (Ibídem).

Ambos planteamientos propuestos por el Ejecutivo coinciden con las peticiones que los personeros de las COAC del segmento uno entrevistados han planteado. Es decir, que desde la futura normativa se fomente al cooperativismo, más que se lo controle. Al respecto Ángel Mazabanda, gerente de la COAC Pilahuin Tío, sostiene que:

Esto no quiere decir que no queremos ser regulados, al contrario, queremos que el Estado respalde nuestro trabajo. ¿Por qué el Estado no financia un fondo de liquidez para las cooperativas, si el Estado salvó a bancos? En las cooperativas no hay riesgo o este es muy mínimo, o el riesgo es común (Mazabanda 2017).

Pese a estos señalamientos, la Asamblea Nacional los omitió en el Proyecto aprobado por el Pleno en el segundo debate. Incluso el expresidente de la República, Rafael Correa, en su objeción explica que “no se comprende con la suficiente amplitud y plenitud a todas las organizaciones involucradas, ni se advierte que las particularidades propias de los emprendimientos y actividades de las personas naturales y jurídicas de la economía popular y solidaria sean recogidas a cabalidad” (Presidencia de la República 2017, 6).

Precisamente, uno de estos “incomprendidos” actores es el cooperativismo que no siente que cuenta con una legislación propia que lo acompañe. En este sentido, el gerente de la COAC Policía Nacional, Enrique Lascano, sostiene que debería promoverse en la nueva legislación “incentivos. Por ejemplo, no debería el servicio de rentas internas cobrar del excedente de las cooperativas, porque ahí se llevan también el dinero que permitiría capitalizar institucionalmente a la cooperativa” (Lascano 2017). Asimismo, expresa que debería revisarse la disposición que consta en el Código Monetario y Financiero, que obliga a las cooperativas a tener (en su caso) USD 20 millones en el Banco Central. Considera que esto es casi un “suicidio, puesto que es un dinero muerto que no gana ni un centavo de intereses. Esto pega durísimo directamente a nuestro PyG. Porque, ese interés que estoy pagando a usted, pongo el dinero y allá no me paga nada” (Ibídem).

Ante este panorama, lo que devendría de la Economía Popular y Solidaria, si no se toman las consideraciones sugeridas por el Ejecutivo saliente y el sector cooperativista, es la continuidad de un balance “poco positivo” igual al presentado en la

actualidad. No solo lo dice este estudio, sino el propio Balance Social presentado por José Ramón Páez, asesor de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y autor de la metodología y el modelo de Balance Social elaborado para la SEPS, quien expresa que se “dificulta poder afirmar que el sector no está tan bien como se esperaba” (2014, 75). Claro está que a lo que se refiere el autor y toda la presente investigación no es a los estados contables ni financieros de las entidades del segmento uno, “sino a la escasez en el cumplimiento de los principios esenciales de la economía popular y solidaria” (Páez 2014, 77). Por ello, preguntarse si hay verdaderamente una Economía Popular y Solidaria o una Economía tradicional capitalista con un discurso popular y solidario, no resulta extraño.

A esta pregunta, habría que agregarle otra: ¿cuál de estos modelos económicos habría sido el responsable de la reducción (incuestionable) de la pobreza⁴⁰ y la desigualdad⁴¹, que hace alarde el Gobierno ecuatoriano? La respuesta, después de todo el análisis presentado, está sugerida.

⁴⁰ “Ecuador registró una tasa de pobreza por ingresos de 22,9% en el 2016 frente al 36,7% del 2007, lo que representa aproximadamente 1,4 millones de personas, según la última Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo (ENEMDU) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)”. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2017).

⁴¹ El coeficiente de GINI, índice que mide la desigualdad de los ingresos entre la población, en un intervalo de 0 a 1 (el 0 corresponde a la perfecta igualdad), se ubicó en 0,466 en el 2016 frente a 0,551 del 2007, una reducción de 8,5 puntos del GINI. Este indicador en el 2015 se ubicó en 0,476, diferencia no significativa. (Ibídem).

Capítulo tercero

Conclusiones

Acorde a las respuestas sugeridas en este estudio y su respectivo análisis, se reconoce, en un primer momento, que desde la teoría existen contradicciones al momento de conceptualizar y debatir sobre la EPS. Como se analizó, para algunos autores el modelo es factible y exitoso; mientras que otros expertos reconocen que se trata de un “oxímoron”, es decir, un concepto contradictorio porque la economía posee preceptos individualistas que distan de la solidaridad. Por tanto, la EPS estaría en permanente crisis debido al predominio de patrones capitalistas.

Al respecto, para la actual investigación no se asumieron extremos, ni términos medios en relación a la definición, reconociendo que se trata de una cuestión más práctica que conceptual. Es por ello que, luego de la revisión de la literatura y el análisis de caso se defiende la idea de que con la propuesta se debería promover una economía mixta, que pueda coexistir con la economía capitalista y el Estado. Sin embargo, la investigación de campo evidenció que esta meta no es muy fácil de alcanzar, haciéndose más lejana cuando los proyectos se ideologizan y existe una intervención del Estado en este sentido. En estos contextos, la EPS resulta en una falsa identidad y en una generación excesiva de expectativas inalcanzables.

Es por ello que el modelo en la región no ha tenido grandes éxitos, aun cuando las iniciativas son de larga data. El análisis bibliográfico permitió conocer que, pensado para y por los sectores populares, este sistema económico-político alternativo presenta en América Latina interioridades y resultados muy diferentes a los alcanzados en Europa. En el área, las prácticas de la EPS están más relacionadas con el Estado que con las empresas, lo que impide evidenciar o consolidar el éxito de su organización. Los proyectos no han presentado el mismo desarrollo, ya que responden a una oleada de gobiernos autodenominados “progresistas” en la región, altamente ideologizados y retóricos. Es por ello que las políticas públicas al respecto no se han definido sobre la base de análisis y diagnósticos factibles. Más bien, se han centrado en una intención política y hasta un tanto utópica que limita su continuidad y aplicación.

Dentro de este contexto, el sector cooperativo-financiero de Ecuador no ha mostrado una dinámica diferente. Un examen al marco normativo legal e institucional corrobora que, aunque se impulsó a partir de 2011 la creación de instituciones como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, y la Corporación de Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, no se ha logrado la promoción práctica necesaria. Cada una de estas propuestas encuentra sustento teórico en el neo-institucionalismo, pues se entiende que el desarrollo de las políticas públicas debe ejercerse desde estas estructuras para consolidar y alargar la existencia de un interés, es decir, la EPS.

Si bien la institucionalidad adquirida representa un logro del país, estas estructuras adolecen de representatividad para sus principales actores y miembros, ya que se desconoce la naturaleza real del sector cooperativista. Por ejemplo, el Instituto promovió la realización de estudios para fortalecer la participación estatal, pero no incidió en el conocimiento real del sector. Por su parte, la Superintendencia tampoco domina la dinámica real del ámbito popular y solidario, a decir de ciertos directores de las COAC del segmento uno. Finalmente, la Conafips ha mostrado importantes avances respecto a la prestación de servicios financieros, que en su mayoría han sido destinados a actividades agrícolas. Mención especial merece la actividad de la Corporación durante el terremoto del 16 de abril de 2016, al colocar en dos meses aproximadamente alrededor de USD 6 millones en cantones de Manabí y Esmeraldas, a través de 1.587 operaciones crediticias.

Con todas estas consideraciones, se puede concluir que la institucionalidad es la única vía para que la Economía Popular y Solidaria funcione. Fortalecerla, de acuerdo a las realidades y necesidades del sector real, permitirá su sostenibilidad en el largo plazo. De lo contrario, corre el riesgo de ser un discurso político sin mayores resultados prácticos, en el afán de mostrar una alternativa a la economía capitalista. No solo se trata de financiar mediante recursos económicos estatales los emprendimientos populares y solidarios. Es una parte fundamental, sí. Pero debe impulsarse una política estructural que acompañe a estos proyectos en todos los niveles, pues de lo contrario se someten a competencias desiguales con las grandes empresas cuyo capital y recursos son incomparables. En este sentido, es desde la Superintendencia que debe recaer la

mayor responsabilidad de la Economía Popular y Solidaria, para que sea esta institución la que coordine tanto con el Instituto como con la Corporación.

Respecto a los sustentos que aporta el neoinstitucionalismo, puede plantearse que los enfoques sociológicos quedan ajenos a la consolidación de la arquitectura institucional de la EPS en Ecuador. Las propuestas no se interconectan con las normas, usos y costumbres, ni con el marco referencial histórico y de principios de las cooperativas. Además, su quehacer tampoco muestra resultados positivos en relación al desempeño económico que deben guiar los agentes.

Uno de los objetivos de la EPS, en el caso de las cooperativas, es el otorgamiento de créditos a los emprendimientos microempresariales y productivos, por encima del consumo. Sin embargo, las estadísticas evidencian que, aunque la entrega de crédito a este sector creció desde el 2011, solo representa la quinta parte de lo otorgado al consumo. Esta tendencia demuestra que la implementación de la EPS, desde el caso del sector financiero-cooperativista, no se ajustó, ni promovió a su verdadera esencia como modelo económico alternativo, mostrándose, principalmente funcional para una economía capitalista de consumo.

El Estado ha recuperado su capacidad institucional y ha dado una mayor visibilidad al sector popular y solidario, pero no ha incentivado e incluso comprendido el funcionamiento del ámbito cooperativista-financiero. Por ejemplo, durante la investigación se reconoció que existen barreras para acceder a los mercados, a los recursos y medios productivos, y a los títulos habilitantes. Además se comprobó la presencia de una endeble y descoordinada acción de las instituciones y el ordenamiento jurídico.

Es indudable que durante el gobierno del expresidente Rafael Correa se visibilizó a la EPS, mediante una serie de normativas plasmadas en diversos documentos oficiales como la Constitución de 2008, el Código Orgánico Monetario y Financiero de 2014, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria de 2011, el Reglamento a la Ley, y las Resoluciones de Junta Política y Regulación Monetaria y Financiera. Sin embargo, la legislación no promueve a representantes del cooperativismo, haciendo énfasis mayoritariamente en la regulación y en el control, por

encima del propio fomento y acompañamiento. Además, la excesiva participación concedida a la Función Ejecutiva en el sistema financiero nacional, hace que sus verdaderos representantes posean el derecho a intervenir, pero no a decidir ante conflictos de intereses, como la intención del gobierno de dirigir el otorgamiento de los créditos.

Por tanto, el ordenamiento normativo no se revierte en un apoyo al cooperativismo, insistiendo solo en un mayor escenario de control. Su diseño y puesta en vigencia no ha considerado la realidad de las cooperativas. Más bien, se ha tratado de instaurar cierta similitud con el ámbito bancario. Es decir, tratar a las cooperativas en algunos aspectos como a los bancos, tal como sucedía antes de la institucionalidad y normativa vigente. Esta situación sería producto del desconocimiento sobre el cooperativismo y sobre los adecuados procesos de una supervisión, así como por el insuficiente trabajo desarrollado con los actores del sector. Al menos esta realidad se puede afirmar sucedería en el segmento uno de las COAC.

Durante el marco temporal del estudio existe un importante uso de discursos con buenas intenciones. Pero más allá de la retórica, el marco regulatorio, las iniciativas institucionales o de financiamiento no promovieron realmente a los emprendimientos, ni al sector financiero cooperativista. Existió la marcada intención estatal de sujetarlos o empoderarse de ellos bajo banderas ideológicas. Esto ocasionó que el funcionamiento de la Economía Popular y Solidaria estuviera sujeto más a agendas políticas que institucionales.

Se evidencia que las políticas públicas de la EPS poseen debilidades de un programa práctico de asistencia en el sector financiero cooperativista, ya que no existió un impulso pragmático en este sentido. De conjunto con otros factores, la situación provocó la visibilización de problemas estructurales en la EPS. Por ejemplo, las incontables trabas, requisitos y trámites burocráticos impidieron que los emprendedores accedieran con facilidad a un microcrédito, a través de las cooperativas de ahorro y crédito. Y cuando lo hacen, tienen que someterse a altas tasas de interés. Similar situación se generó respecto a la inserción de estos proyectos al mercado.

Entonces, como características y condiciones institucionales y regulatorias de los sectores de la Economía Popular y Solidaria en el sector financiero cooperativista ecuatoriano en el período 2012-2016, puede señalarse que se desarrolló formalmente el debido cuerpo legal e institucional, lo cual desde cierta perspectiva brindó impulso a su funcionamiento. Sin embargo, el modelo práctico implementado en el país ha resultado demasiado centralista y altamente dependiente de la estructura estatal, lo cual limitó su funcionamiento y su verdadera esencia. La poca participación de otros actores (además del Estado) evidenció que la economía popular y solidaria en el Ecuador no ha trascendido las buenas intenciones que desde la retórica imperaron. Por tanto, el futuro inmediato depende del fortalecimiento institucional de la EPS.

Desde la economía popular y solidaria, las cooperativas de ahorro y crédito, al menos del segmento uno, no se fomentan desde la visión de ahorro y acumulación de activos, sino como su nombre lo expresa: cooperar mediante una lógica de ganar-ganar. Por su lado, los bancos han extendido sus servicios a clientes desatendidos y con sus sucursales han eliminado sus limitaciones geográficas. Estas evoluciones han llevado a que las cooperativas se enfoquen más en el consumo, reduciendo otras alternativas para hacer frente a la competencia, como la financiación de operaciones empresariales, la universalización de servicios financieros y la distribución de riqueza y bienestar sin exclusión.

Ante la situación económica que ha vivido el país en los últimos años, las cooperativas deben ser promovidas, siendo necesario que se erradiquen los grandes problemas en supervisión, control excesivo y falta de apoyo al fortalecimiento

Tras la sucesión presidencial de Rafael Correa, problemáticas como las expuestas han sido reconocidas por el actual Ejecutivo, quien ha destacado que es necesario simplificar las normas y procedimientos del sistema tributario que faciliten la relación entre el sector productivo y el Estado, para así fortalecer su liquidez. Un cambio al respecto se vislumbra en relación al manejo del dinero electrónico. Actividad que bajo el nuevo gobierno no será responsabilidad exclusiva del Banco Central del Ecuador.

Así, la realidad económica del sector durante el período de estudio corrobora que existe un desequilibrio entre el control y el fomento, sin olvidar que las normas de control derivan de la Superintendencia de Bancos. Hecho que evidencia la falta de una supervisión adecuada y oportuna, orientada a evitar daños a la economía del país y a la credibilidad del mercado financiero.

Si bien es prematuro realizar una proyección de la EPS en razón a las posibles reformas a la lógica de esta economía, es muy probable que las dificultades mencionadas por parte de sus personeros continúen con un pobre y cuestionado balance sobre la funcionalidad y el desarrollo de esta variante económica. La razón es que no se estarían dando pocos oídos a las peticiones de los involucrados, y en teoría el modelo de corte cercano a la banca persistiría, con un desconocimiento de la realidad, naturaleza y fines cooperativos. Debido a ello, es necesario que el sector cooperativista cree su propio modelo de control, y sea puesto en consideración para el fortalecimiento institucional.

Según lo analizado se sugiere que se tomen en consideración los postulados existentes sobre la integración. La materialización de este proceso puede ocurrir en diferentes niveles. Es decir, entre socios, entre cooperativas y la comunidad, así como entre cooperativas y otras organizaciones. Con estas convergencias, una consolidación del estado de derecho y una supervisión integral adecuada ayudaría a la planificación y desenvolvimiento estratégico, la defensa de intereses y complementariedades necesarias para alcanzar un rol esencial en la dinámica financiera del país.

Bibliografía

- Acosta, Alberto. *“Breve Historia Económica del Ecuador”*. 3era edición. Quito: Corporación Editora Nacional, 2012.
- Altamirano, Cristian. *Análisis del marco jurídico del sistema económico popular y solidario en Quito, sector de cooperativas de ahorro y crédito, segmento uno*. Quito: Tesis de grado UCE., 2015.
- Álvarez, Carlos. «Situación y perspectiva del Mercosur. Desafíos para la economía social y solidaria.» En *La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*, de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 63-69. Uruguay: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2009.
- Álvarez, Juan. *Pontificia Universidad Católica del Ecuador/Economía y Finanzas Internacionales*. 18 de Marzo de 2015.
<http://www.puce.edu.ec/economia/efi/index.php/economia-internacional/12-teoria-clasica/221-por-que-no-las-salvaguardias> (último acceso: 4 de Febrero de 2017).
- Anasi, William, entrevista de Mario Herrera. *Anexo 3. Analista de supervisión de la SEPS*. (1 de Abril de 2017).
- Andino, Verónica. «Continuidades y rupturas entre los enfoques de economía solidaria y desarrollo local.» En *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador. Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, de Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández, 59-141. Universidad del País Vasco-Hegoa, 2014.
- Asamblea Constituyente. *Constitución Ecuador 2008*. Montecristi: Asamblea Constituyente, 2008.
- Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional Constituyente 1998, 1998.
- . *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Quito: Registro Oficial, 2011.
- Asamblea Nacional Ecuador. *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Quito: Asamblea Nacional Ecuador, 2014.
- Banco Central del Ecuador. *Estadísticas macroeconómicas. Presentación coyuntural*. Abril de 2017. <https://www.bce.fin.ec/index.php/estadisticas-economicas> (último acceso: 27 de Abril de 2017).

- . *Evolución de la Balanza Comercial*. 1 de Febrero de 2017.
<https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201702.pdf> (último acceso: 26 de Marzo de 2017).
- Cataño, José Félix. «Teoría Económica y Neoinstitucionalismo.» En *Comentarios al Neoinstitucionalismo como Escuela*, de Salomón Kalmanovitz. Bogotá: Revista de Economía Institucional de la Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Cevallos. «Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador.» *Encuentro Ecuménico sobre Desarrollo por Cooperativas de Ahorro y Crédito*. Quito, 1973.
- Conafips. *Economía y Finanzas Populares y Solidarias*. Quito: Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, 2015.
- Confirmado.net. *Confirmado.net*. 1 de 11 de 2013. <http://www.confirmado.net/ecuador-firmara-un-acuerdo-sobre-economia-popular-y-solidaria-con-francia/> (último acceso: 14 de 9 de 2016).
- Co-operative enterprises build a better world. *La canciller de Alemania, Angela Merkel apoya las cooperativas*. 26 de 6 de 2012. <http://ica.coop/es/media/news/la-canciller-de-alemania-angela-merkel-apoya-las-cooperativas> (último acceso: 16 de 9 de 2016).
- Coraggio, José Luis. «De mitos y realidades (respuesta a Luciano Martínez).» *Íconos*, 2009: 107-113.
- Coraggio, José Luis. «De mitos y realidades (respuesta a Lucioano Martínez).» *Íconos* (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador), n° 35 (Septiembre 2009): 89-94.
- Coraggio, José Luis. «La construcción de Otra Economía como acción política.» En *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 15-40. Quito: Seps, 2013.
- . *Notas de aclaración conceptual . Economía Popular y Solidaria*. Quito, 2009.
- . www.coraggioeconomia.org. s.f.
http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La_economia_popular_solidaria_en_el_Ecuador.pdf (último acceso: 26 de Agosto de 2016).
- Coraggio, José Luis. *La economía popular solidaria en el Ecuador*. 2010.
http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La_economia_popular_solidaria_en_el_Ecuador.pdf (último acceso: 2 de Enero de 2018).

- . *El PIB ecuatoriano registró una reducción de -1,9% en el primer trimestre de 2016*. 16 de Julio de 2016. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/el-pib-ecuatoriano-registro-una-reduccion-de-1-9-en-el-primer-trimestre-de-2016> (último acceso: 27 de Abril de 2017).
- . *La Conafips coloca \$ 830 millones en 8 años*. 20 de Junio de 2016. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/la-conafips-coloca-usd-830-millones-en-8-anos> (último acceso: 6 de Enero de 2018).
- . *La economía del Ecuador se contrajo 1,5% en 2016*. 12 de Abril de 2017. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/la-economia-del-ecuador-se-contrajo-1-5-en-2016> (último acceso: 27 de Abril de 2017).
- . *Código Financiero que norma, vigila y juzga*. 14 de Agosto de 2014. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/17/nota/3438246/codigo-que-norma-vigila-juzga> (último acceso: 28 de 12 de 2016).
- Espino, José Ayala, y Juan González. «El Neointitucionalismo, Una Revolución del Pensamiento Económico.» *Revista de Comercio Exterior* (Revista de Comercio Exterior), 2001.
- Fipo Informativo. *Samanario de las finanzas populares y solidarias*. 23 de 1 de 2017. <http://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/Fipo-Informativo-53.pdf> (último acceso: 15 de 2 de 2017).
- Flores, Geovanna. «La SEPS, organizarse para servir mejor.» En *Superintendencia de Economía Popular y Solidaria*, de Contextos de la Otra Economía, 163-175. Quito: SEPS, 2014.
- Gaiger, Luiz Inácio. «Avances y límites en la producción de conocimientos sobre la economía solidaria eb Brasil.» En *Conocimiento y políticas Públicas de economía social y solidaria. Problemas y propuestas*, de Jose Luis Coraggio, 55-78. Quito: IAEN, 2012.
- García, Humberto. *Scielo.org*. 1 de 8 de 2012. http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082012000200011 (último acceso: 12 de 10 de 2016).
- Gestiopolis. s.f. <http://www.gestiopolis.com/el-neoinstitucionalismo/> (último acceso: 10 de Febrero de 2017).
- Graciarena, Jorge. «Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis.» En *El Estado en América Latina, Teoría y Práctica*, editado por Pablo González, 40 a 69. México: Siglo XXI Editores, 1990.

- Guerra, Pablo. «Economía Solidaria en Uruguay: composición del sector y políticas públicas.» En *Economía Solidaria. Experiencias y conceptos*, de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 193-208. Quito: SEPS, 2015.
- Guridi, Luis, y Yolanda Jubeto. «Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria.» En *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador*, de Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, 19-57. Universidad del País Vasco, 2014.
- Herman, Edwar, Daniel Torresano, y Carlos Trávez. «Matrices de transición y análisis de cosechas de operaciones. Una aproximación al análisis macroprudencial de riesgo crediticio del Sector Financiero Popular y Solidario ecuatoriano.» En *Economía Solidaria experiencias y conceptos*, de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 17-40. Quito: SEPS, 2015.
- Herrán, Javier. *La economía popular y solidaria. Una práctica más que un concepto*. Quito: Conversatorio Internacional de Formación en Economía Popular y Solidaria entre Ecuador y Argentina, 2013.
- Hurtado, Oswaldo, y Joachim Herudek. *La Organización Popular en el Ecuador*. Quito: Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social, 1974.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *1,4 millones de personas salen de la pobreza por ingresos en nueve años*. 17 de Enero de 2017. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/14-millones-de-personas-salen-de-la-pobreza-por-ingresos-en-nueve-anos/> (último acceso: 1 de Mayo de 2017).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Directorio de Empresas y Establecimientos 2015*. 2015. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/DirectorioEmpresas/Directorio_Empresas_2015/Principales_Resultados_DIEE2015.pdf (último acceso: 26 de Abril de 2017).
- . *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. 31 de Marzo de 2017. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Marzo/032017_Presentacion_M.Laboral.pdf (último acceso: 23 de Abril de 2017).
- Jácome, Higo, y José Páez. «Desafíos para la economía social y solidaria en la región: Una mirada desde la realidad del Ecuador.» En *Contextos de la "Otra Economía"*, de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 25-40. Quito: SEPS, 2014.
- Jácome, Hugo, y María Ruiz. «El sector económico popular y solidario en Ecuador: Diagnóstico y modelo de supervisión.» En *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, de Estudios y Normas de la EPS y SFPS Intendencia de Estadísticas,

- 101-143. Quito: Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS, 2013.
- Junta de Regulación Monetaria Financiera. *Resolución 038-2015-F*. Quito: Junta de Regulación Monetaria Financiera, 2015.
- La canciller de Alemania, Angela Merkel apoya las cooperativas. *Co-operative enterprises build a better world*. 26 de 6 de 2012.
<http://ica.coop/es/media/news/la-canciller-de-alemania-angela-merkel-apoya-las-cooperativas> (último acceso: 16 de 9 de 2016).
- Lara, E. *Análisis del Sector Cooperativo del Segmento 4 en la Economía Popular y Solidaria*. Quito: Universidad San Francisco de Quito, 2014.
- Lascano, Enrique, entrevista de Mario Herrea. *Anexo 3. Entrevista a gerente de Cooperativa Policía Nacional* (17 de Abril de 2017).
- Laville, Jean Louis. «La Economía Social y Solidaria en Europa y en Francia.» En *Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria. Problemas y propuestas*, de José Luis Coraggio, 41-52. Quito: IAEN, 2012.
- Lozano, Carlos. «La economía social en España: la experiencia de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES).» En *La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*, de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 73-86. Montevideo: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2009.
- Mariño, Manuel. «La relación de las políticas públicas con la economía social.» En *La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*, de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 88-98. Montevideo: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2009.
- Marsh, David, y Gerry Stocker. *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza, 1997.
- Martínez, Luciano. «La Economía social y solidaria: ¿mito o realidad?» *Íconos* (Flacso), nº 34 (2009): 107-113.
- Mazabanda, Ángel, entrevista de Mario Herrera. *Anexo 1. Entrevista a gerente de CAC Pilahuin Tío* (28 de Febrero de 2017).
- Miño, Montserrat. «Producción, distribución y consumo en la Economía Social y Solidaria. Pasos dados y desafíos en Argentina.» En *Economía Solidaria. Experiencias y conceptos*, de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 87-118. Quito: Seps, 2015.

- Miño, Wilson. *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica, 2013.
- Naranjo, Carlos. «Apuntes para la historia del cooperativismo ecuatoriano.» En *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, de Estudios y Normas de la EPS y SFPS Intendencia de Estadísticas, 201-214. Quito-Ecuador: Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS, 2013.
- Páez, José. «Balance Social de las cooperativas en Ecuador: Modelo y primeros resultados agregados.» En *Contextos de la Otra Economía*, de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 41-82. Quito: SEPS, 2014.
- Pauselli, Gino. «Teoría de las Relaciones Internacionales y la explicación de la ayuda externa.» *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 2, n° 1 (2013): 72-92.
- Polanyi, Karl. *El sistema económico como proceso institucionalizado*. Clásicos y contemporáneos en Antropología, 1976.
- Pozo, Tania. *Análisis del Sector de Economía Popular y Solidaria. Avances conseguidos en el fomento 2009-2013*. Quito: PUCE. Tesis, 2014.
- Presidencia de la República. *Decreto Ejecutivo N 1668*. Quito: Presidencia de la República, 2009.
- Presidencia de la República. *Objeción total al proyecto de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. 21 de Febrero de 2017.
<https://drive.google.com/file/d/0B5U1-b6mk7NXcjNoSE1VRjIqWnM/view>
 (último acceso: 10 de Marzo de 2017).
- . *Reglamento a Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Quito: Registro Oficial, 2012.
- Rica, Embajada de Francia en Costa. *Embajada de Francia en Costa Rica*. 18 de 12 de 2013. <http://www.ambafrance-cr.org/Francia-y-la-economia-social-y> (último acceso: 14 de 9 de 2016).
- Ros, Giuseppina Da. «El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas.» En *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, de Social y Cooperativa Centro Internacional de Investigación e Información sobre Economía Pública, 249-284. Valencia, España: Ciriec, 2007.
- Salgado, Wilma. *Banca de Desarrollo en el Ecuador*. Santiago de Chile: Cepal, 2010.
- Sarria, Ana María. «Prácticas cooperativistas en Brasil: la Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares y la economía solidaria en un contexto de crisis.» En *Economía*

- Solidaria. Experiencias y conceptos*, de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 119-144. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2015.
- Sarria, Ana, y Lia Tiribia. *Economía Popular*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE) , 2003.
- Secretaría de Comunicación. *Youtube*. 10 de Enero de 2017.
<https://www.youtube.com/watch?v=tKgbHOzrKRI&feature=youtu.be> (último acceso: 26 de Febrero de 2017).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013.
- Social, Confederación Empresarial Española de la Economía. *Cepes*. 15 de 9 de 2016.
<http://www.cepes.es/cifras> (último acceso: 15 de 9 de 2016).
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. *Boletín Financiero Mensual, segmento 1. Enero 2017*. Quito: SEPS, 2017.
- Teleamazonas. *Teleamazonas*. 8 de Febrero de 2017.
<http://www.teleamazonas.com/2017/02/400-cooperativas-estarian-obligadas-fusionarse-transformarse/> (último acceso: 10 de Marzo de 2017).
- TVL Noticias. *Asamblea Nacional*. 11 de Enero de 2017.
<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/multimedios-legislativos/40245-proyecto-de-ley-reformatoria-la-ley> (último acceso: 1 de Mayo de 2017).
- Vaca, César Marcillo. «Las Cooperativas no financieras de América Latina y el Mundo frente a la crisis y adversidades.» En *Economía Solidaria. Experiencias y conceptos*, de Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 145-160. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2015.
- Vargas, José. *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. s.f.
<https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf> (último acceso: 20 de Marzo de 2017).

Anexos

Anexo 1. Entrevista a Ángel Mazabanda: Gerente Cooperativa de Ahorro y Crédito Pilahuin Tio Ltda.

- 1. ¿La creación de nueva institucionalidad por parte del Estado en los últimos años, en torno a la Economía Popular y Solidaria, ha generado una verdadera representatividad y ayuda a las actividades de las cooperativas?**

Las cooperativas existen desde hace mucho tiempo, ayudando a los sectores más vulnerables. Que el Estado haya creado un ente regulador es muy bueno, porque ahora son visibilizadas y reconocidas por otros actores financieros. Sin embargo, este ente de control lamentablemente no se adecúa a las cooperativas. Las normas deben salir de las propias cooperativas y deben estar alineadas a estas, porque estas atienden a un sector vulnerable y distinto al bancario. Ahora el ente regulador posee normas iguales a la de los bancos. Esto se ve en riesgos, porque el ente regulador no tiene calificadoras de riesgos distintas a la de los bancos. Es decir, el ente regulador no recogió las realidades de las cooperativas.

- 2. ¿Es decir que habría un doble balance? ¿Por un lado, el Estado ha visibilizado un sector que anteriormente no lo estaba pero, por otro, ha creado normas ajenas a la realidad de las cooperativas?**

Sí, correcto. Yo creo que esas normas son las mismas de un banco y esto perjudica a las cooperativas del país. No hay una propia norma para las cooperativas. El cooperativista no quiere lucrar como el banquero, ahí está diferencia. Las normas del Estado ignoran esta realidad y perjudica a las cooperativas en la concesión de créditos. Les pone muchas trabas al momento de dar créditos a los sectores vulnerables. No fuimos tomadas en cuenta, ni nuestras prácticas.

- 3. ¿En esta última década, estas normas han afectado el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito?**

El impacto ha sido bastante negativo. El ente de control no ha establecido un diálogo con las cooperativas. Ignora nuestra realidad. Por ello que llamar Economía

Popular y Solidaria es una letra muerta. No existe la aplicación de la solidaridad. Ahora nosotros no podemos atender a los sectores más vulnerables, por cuestiones de garantía y debemos cumplir ciertas normas. Nosotros prácticamente nos estamos volviendo banco, con el nombre de cooperativa. No estamos haciendo el verdadero cooperativismo.

4. ¿En este sentido, la norma en torno a la Economía Popular y Solidaria ha controlado más que fomentar el cooperativismo en el país?

Creo que más ha controlado. No habido fomentación del sector solidario. Nosotros antes fomentábamos el desarrollo. Con la norma actual, esto está limitado porque debemos someternos a las normas del banco. Las calificadoras de riesgo no toman en cuenta nuestra realidad y nos califican como bancos. Esto sucede porque en el país no hay profesionales en materia de cooperativismo. El ente de control no ha hecho un acompañamiento de diez años mínimo.

5. ¿Con esta realidad, las cooperativas han fomentado el microcrédito o más el consumo?

Las cooperativas no estamos dando créditos para el desarrollo del país, porque la norma nos impide. Por ejemplo, un pequeño comerciante del sector rural que está empezando no tiene historial crediticio, todavía es informal. ¿Cómo le puedo dar un crédito? La cooperativa debe medir los ingresos de este comerciante para darle un crédito y con ello justificar. Antes nosotros podíamos ayudar. Conocíamos a esa persona y su familia debía honrar esa deuda. Ahora nosotros somos como un banco, no podemos dar créditos para pequeños comerciantes.

6. ¿Cuál sería el futuro del cooperativismo del país bajo esta nueva institucionalidad?

Yo creo que el cooperativismo está ahora sufriendo el manoseo político, intereses políticos que antes no había. Las cooperativas deben tener su propia legislación y su hoja de ruta. Las cooperativas no son del Estado, son de socios. No gozamos de autonomía. Esto no quiere decir que no queremos ser regulados, al contrario, queremos que el Estado respalde nuestro trabajo. ¿Por qué el Estado no

financia un fondo de liquidez para las cooperativas, si el Estado salvó a bancos? En las cooperativas no hay riesgo o este es muy mínimo, o el riesgo es común. Nosotros queremos cooperar “randi-randi”. Nosotros somos bancos, especialmente las cooperativas del segmento 1. Hemos perdido varios socios porque ahora estamos sometidos a normas muy rígidas.

Anexo 2. Entrevista a William Anasi. Analista de supervisión de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

1. ¿La creación de nueva institucionalidad por parte del Estado en los últimos años, en torno a la Economía Popular y Solidaria, ha generado una verdadera representatividad y ayuda a las actividades de las cooperativas?

Las institucionalidad de entes públicos enfocados al acompañamiento regulación, control y supervisión ha permitido a las Cooperativas de Ahorro y Crédito ajustar sus procesos técnicos de acuerdo a los lineamientos de prudencia financiera establecidos en normativas que constantemente son actualizadas. Procesos como capacitaciones y supervisiones periódicas (IEPS y SEPS) y financiamiento de segundo piso (CONAFIPS) ayudan a las Cooperativas a desarrollar su crecimiento económico financiero y aportar positivamente a la economía popular y solidaria en el Ecuador; dados estos argumentos pienso que las Instituciones mencionadas si han ayudado a las Cooperativas de Ahorro y Crédito sin embargo se puede hacer más.

2. ¿Es decir que habría un doble balance? ¿Por un lado, el Estado ha visibilizado un sector que anteriormente no lo estaba pero, por otro, ha creado normas ajenas a la realidad de las cooperativas?

Es necesario entender que el enfoque normativo que ha dado el Estado hacia el sector de la economía popular y solidaria, se encuentra aún en desarrollo. El sector financiero de la economía popular y solidaria comprende un conjunto muy variado de entidades que tienen desde 1 millón de dólares hasta más de 80 millones de dólares en activos, por tal razón es necesario implementar normativas específicas para cada segmento. La realidad de cada una de las Cooperativas es diferente; y si bien es cierto existen Cooperativas medianas y pequeñas que todavía no disponen de normativa específica para su segmento en temas importantes como indicadores sobre solvencia mínima, patrimonio técnico, e incluso balance social; hay que indicar que la Junta de Política Monetaria y Financiera, expiden y actualizan constantemente resoluciones que ajustan normativas expedidas anteriormente. La normativa en el ámbito de intermediación financiera está ya planteada en base a los lineamientos establecidos por

la Superintendencia de Bancos, sin embargo dentro del enfoque de la Economía Popular y Solidaria todavía se debe trabajar.

3. ¿En esta última década, estas normas han afectado el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito?

Medir un desarrollo en el sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, es prematuro en este tiempo, tomando en cuenta que la normativa se ha venido desarrollando desde el año 2014. La normativa implementada y de cumplimiento obligatorio para las Cooperativas de Ahorro y Crédito les ha permitido desarrollarse en el sentido técnico para salvaguardar y proteger recursos de los depositantes (socios).

4. ¿En este sentido, la norma en torno a la Economía Popular y Solidaria ha controlado más que fomentar el cooperativismo en el país?

Si, relativamente se ha percibido en el sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito un ambiente más de control que de fomento al cooperativismo. Hay que mencionar que la intermediación financiera realizada por Bancos, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Financieras, Cajas Centrales, etc., necesita un control estricto y continuo; es importante señalar que un inadecuado control y supervisión de entidades financieras ponen en alto riesgo no solo los recursos de sus depositantes si no la estabilidad económica de un país, basta señalar como ejemplos claros a la crisis nacional del 99 o a la crisis internacional de Estados Unidos en el 2008. De otra parte el fomento del cooperativismo (sector financiero) en el país no ha sido ampliamente notorio debido a que es importante como primer punto realizar un proceso de depuración del sector; y por lo tanto limitar temporalmente la creación de nuevas cooperativas de ahorro y crédito.

5. ¿Con esta realidad, las cooperativas han fomentado el microcrédito o más el consumo?

La información recopilada por las instituciones de la Economía Popular y Solidaria, indican que las Cooperativas de Ahorro y Crédito han direccionado sus colocaciones hacia el crédito de consumo, contradiciendo en sí, el concepto del Cooperativismo que es el de aportar a los sectores de la Economía Popular y Solidaria a

través de microcréditos. Es necesario implementar en el proceso de supervisión y control, metodologías que midan el grado de aporte que tienen cada entidad al desarrollo del sector popular y solidario.

6. ¿Cuál sería el futuro del cooperativismo del país bajo esta nueva institucionalidad?

El estricto cumplimiento a las normativas que velan por la solidez y la estabilidad del sector financiero tanto por las entidades controladas como por las instituciones estatales de acompañamiento regulación, control y supervisión, permitirá ofrecer al cooperativismo bases sólidas para su desarrollo en el aspecto financiero, sin embargo para fomentar el aporte de estas entidades hacia la economía popular y solidaria es necesario la implementación de políticas que incentiven a las Cooperativas direccionar su gestión hacia el desarrollo de los actores que la conforman (pequeños productores, asociaciones, etc.). Bajo la realidad actual que augura el continuismo de la ideología política, tras la elección de Lenin Moreno como Presidente de la República del Ecuador se espera la ratificación del apoyo y fortalecimiento a la Economía Popular y Solidaria.

**Anexo 3. Entrevista a Enrique Lascano. Gerente Cooperativa Ahorro y Crédito
Policía Nacional Ltda.**

1. ¿La creación de nueva institucionalidad por parte del Estado en los últimos años, en torno a la Economía Popular y Solidaria, ha generado una verdadera representatividad y ayuda a las actividades de las cooperativas?

Yo creo que sí. Porque, anteriormente había cooperativas que estaban bajo la Superintendencia, otras bajo el MIES, y era un caos. Y había una ley del año 60 creo yo, con la que inclusive regulaban al MIES y a las cooperativas que estamos acá, y nosotros justamente éramos una cooperativa que estaba bajo el MIES. Al crearse esta nueva ley, pues se creó ya una nueva Superintendencia de Cooperativas donde entramos bajo las mismas reglas de juego.

Yo creo que si ha sido muy positivo esto. Ya tenemos un organismo de control propio, llamémoslo así. Quizás con debilidades si, por el mismo hecho que al ser nuevo, no tenían personas con experiencia para manejar esta situación, y eso sí, también un poco nos ha retrasado en el desarrollo. O sea, como institución bien, pero creo que lo otro falta, y es recurso, talento con experiencia, con habilidades para que pueda crecer este organismo y también permita crecer a las cooperativas. Porque de alguna manera, cualquier cosa que se les pide es no hay resolución de esto, que no tienen reglamentación para esto, etc.

Ahí ha sido el obstáculo, no como organismo creado, el tema es que no ha habido esa gente con experticia y experiencia que nos puedan sacar adelante, que nos ayuden.

2. ¿Es decir que habría un doble balance? ¿Por un lado, el Estado ha visibilizado un sector que anteriormente no lo estaba pero, por otro, ha creado normas ajenas a la realidad de las cooperativas?

Exactamente, más bien las personas para laborar no tenían el conocimiento, la experticia, la formación, no había eso, porque no iban a pasar de otros organismos de la superintendencia a trabajar acá a este sector, por obvias razones. Pero en cambio creo que, ha sido para ellos un aprendizaje, y de pronto podamos ir avanzando.

Eso más bien no nos ha permitido desarrollar muy rápido. O sea, las cooperativas podemos tener todo, tarjetas de crédito, todo, pero ha sido difícil caminar, muy difícil, pero ya un poco hemos ido haciendo las cosas y las cooperativas han ido saliendo, pero no tan rápido como quisiéramos.

3. ¿En esta última década, estas normas han afectado el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito?

Estábamos bien, cuando ahora no vuelven a meter en el código monetario y financiero volvimos a bailar en el mismo son de antes, como bancos, ahora ya tenemos que tener encajes por activos en el Banco Central.

Una cooperativa como la nuestra, que según los cálculos debemos tener veinte millones de dólares en el Banco Central, muerto sin ganar un centavo, pega durísimo directamente a nuestro PyG. Porque, ese interés que estoy pagando a usted, pongo el dinero y allá no me paga nada.

El mismo hecho de que ciertas contribuciones de impuestos, COSEDE e impuestos que han hecho, pegan directamente al PyG. No nos dan un certificado, usted tiene el dinero acá, no hay tal.

Para mí, el hecho de habernos metido otra vez en ese saco de conjunto, entramos a la junta monetaria y entramos a bailar en el mismo son de antes. Hay ciertas cosas que aplica el Código Monetario, hay ciertas cosas que dicen que no, que está en la Ley. O sea, uno a veces se pierde cual es cual, esa más bien ha sido tal vez la debilidad que ahora tenemos.

4. ¿En este sentido, la norma en torno a la Economía Popular y Solidaria ha controlado más que fomentar el cooperativismo en el país?

Yo creo que, si ha habido un fomento al cooperativismo, pero también un control. Y eso es bueno, porque anteriormente no teníamos normas.

Crear una cooperativa era cosa más fácil, y de hecho en el Ecuador, no se estadísticamente habrá unas cuatrocientas cooperativas financieras, otros dicen más, no tengo el dato, pero ahora, las cooperativas tienen grandes problemas. Porque cumplir

con todas las normas les es difícil, tener riesgos, tener todo eso. Entonces hoy están casi a futuro, se van ir funcionando cooperativas.

Y de hecho hay cooperativas en mala situación económica, que están buscando con quien fusionarse, con quien asociarse, con una cooperativa más grande, porque en un mercado tan pequeño como el nuestro, tanta cooperativa. Y eso era la facilidad con la que se creaba.

Entonces ahora ya está normado por ese lado, al menos ya no se ha permitido el crecimiento de más cooperativas.

5. ¿Con esta realidad, las cooperativas han fomentado el microcrédito o más el consumo?

Mire, decir que dan créditos para el emprendimiento es una mentira. Nosotros aquí, creamos una escuela de emprendedores, hacemos capacitación con la Universidad San Francisco, capacitamos para poder dar un crédito, pero normalmente en una cooperativa, así usted haga la prueba, vaya con un plan de negocios a ver si alguien le da un crédito, haga la prueba, y nadie le da y verá. Porque, no es que sean tan tontos, sino que prácticamente sabe que cada diez negocios a lo mejor, siete u ocho quiebran.

Entonces, dar al emprendedor siempre es muy complicado. Por eso buscan hoy capital semilla, inversionistas ángeles, una serie de cosas. Que alguien ponga el dinero hasta salir de ese valle de la muerte que llaman, y ahí aparecen recién las instituciones financieras.

Pero que se haya propuesto, más bien, yo veo que como microcrédito se han sostenido porque es costoso la colocación y recuperación de ese dinero, también es riesgo alto. Entonces yo pensaría, ahora al menos como está clasificado el microcrédito, que puede ser hasta cien mil dólares de ventas al año y de ahí pasa a PYME, y la tasa es muy alta, a quien se lo ocurre poner un negocio con una tasa de interés que esta hasta el 22% cobrando el máximo, (aquí solo cobramos el 16%), y con eso arrancar un negocio es casi un suicidio para el que pone, y para la cooperativa es un riesgo. El que va a poner la panadería, no vende un pan, pero mañana, entonces si es muy complicado el

tema del emprendimiento que iría al micro crédito, porque hay que empezar de cero, no tengo nada de ventas.

6. ¿Cuál sería el futuro del cooperativismo del país bajo esta nueva institucionalidad?

Dar nuevos incentivos, por ejemplo, no debería el servicio de rentas internas cobrar del excedente de las cooperativas, porque ahí se llevan también el dinero que permitiría capitalizar institucionalmente a la cooperativa. Aparte que las cooperativas, no tienen un buen excedente, de ese excedente se llevan. Entonces como capitalizan las cooperativas, por donde, entonces puede ser cooperativa de desarrollo de productos, de tantas cosas, pero para poder tener una infraestructura como nosotros tenemos ahora, cajeros, tarjetas de débito, todo como queremos tener, eso cuesta. Y ese costo de tener nuevas infraestructuras, depreciaciones, todo cuesta, y aparte de eso directamente pega, y con otras cargas financieras como capitalizamos.

Deberían ver eso, no cobro de impuesto a la renta a los excedentes, debería ver este manejo que sacó la disposición del código que hay que tener esa cantidad de dinero, para una cooperativa tener veinte millones, puesto en el Banco Central es casi un suicidio, es terrible, no se va poder aguantar eso. Porque ese dinero, no es que le banco aquí viene a dejar a cambio de una tasa, sino voy y dejo en el banco porque hasta le veo más seguro al banco, voy y dejo el dinero porque me está pagando una tasa mejor que el Banco. Son esa las complicaciones, yo creería que a futuro, (tendrían, como dice el señor presidente, hay que ver como esta todo eso para revisar) con un acercamiento al gobierno, decir esta es la realidad, como esto va a propender al desarrollo de cooperativas.