

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

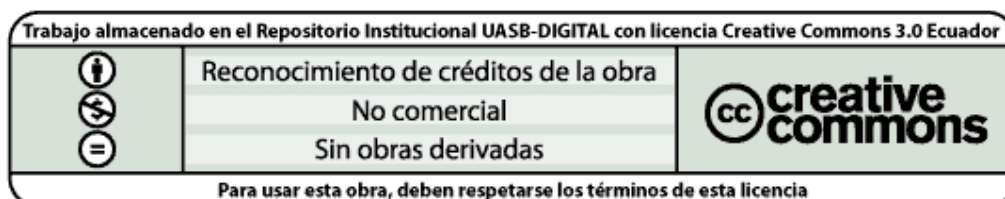
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO

MENCION DERECHO FINANCIERO, BURSÁTIL Y DE SEGUROS

**Pautas para una Regulación Específica de las Cooperativa de Ahorro y Crédito
Cerradas en el Ecuador**

ALEJANDRO DAVID RIVADENEIRA GUAÑA

2014



CLAUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS

Yo, **Alejandro David Rivadeneira Guña**, autor de la tesis intitulada **PAUTAS PARA UNA REGULACION ESPECIFICA DE LAS COOPERATIVA DE AHORRO Y CREDITO CERRADAS EN EL ECUADOR** 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 **MAGISTER EN DERECHO, MENCIÓN EN DERECHO FINANCIERO, BURSATIL Y SEGUROS** 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 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.

Quito, 18 de febrero, 2015

Alejandro David Rivadeneira Guña

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLIVAR
SEDE ECUADOR**

AREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

MENCION DERECHO FINANCIERO, BURSÁTIL Y DE SEGUROS

**Pautas para una Regulación Específica de las Cooperativas de Ahorro y Crédito
Cerradas en el Ecuador**

Autor: Alejandro David Rivadeneira Guña

Tutor: Dra. Elisa Lanas

QUITO

2014

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como propósito generar las pautas para una regulación específica de las cooperativas de ahorro y crédito cerradas en el Ecuador, para viabilizar la nueva normativa legal que rige al Sistema Financiero Nacional, dentro del cual se incluye a las cooperativas de ahorro y crédito como integrantes del sector popular y solidario.

Al inicio se hace un análisis del origen del cooperativismo a nivel mundial y en el Ecuador; detallando sus bases ideológicas que lo convierte en un sistema económico distinto; se hace un estudio de la Identidad Cooperativa que corresponde a sus valores principios universales; a partir de esta información se establece su ubicación en la legislación ecuatoriana y la diferenciación con otras organizaciones económicas, determinación de la naturaleza jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito.

El análisis continúa con el estudio de las regulaciones emitidas en el Ecuador, con respecto a las actividades permitidas a estas cooperativas financieras, estableciendo la falta de especificidad y falencias en la emisión de tales normas.

Esta investigación concluye con la generación de pautas para la emisión de regulaciones específicas, haciendo un aporte a las entidades públicas encargadas de la regulación para que través de sus gestión se fortalezca el Sistema Financiero Nacional, sin desvirtuar la esencia de las empresas cooperativas financieras con interés social, en los temas de: actividades financieras y complementarias, gobierno cooperativo y responsabilidad social.

*"Porque tú eres libre para alcanzar tus sueños,
Un mundo por nacer bajo tus huellas"*

Jorge Enrique Adoum

AGRADECIMIENTO

A Dios, a mis padres de quienes aprendí mis primeras letras e inculcaron en mí los valores de la honestidad, el esfuerzo y la dedicación para salir adelante ante cualquier adversidad.

En especial a mi esposa Gabriela, por su apoyo, paciencia, cariño y alegría entregados durante el desarrollo de este trabajo.

DEDICATORIA

*Con mucho cariño dedico mi esfuerzo plasmado en este trabajo a mi esposa,
compañera y amiga Gabriela y a mis dos niños Joshua y Mikaela angelitos que Dios ha
puesto a mi lado para alegrar mi vida y mantener viva en mi la imaginación.*

INDICE

RESUMEN	4
INDICE	8
INTRODUCCION	10

CAPÍTULO I

NATURALEZA JURIDICA DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO CERRADAS	11
---	----

1.1.- Breve reseña histórica	11
---	----

1.1.1.- La organización cooperativa en el mundo.....	12
--	----

1.1.2.- Origen de las cooperativas de ahorro y crédito en el mundo.....	13
---	----

1.1.3.- El cooperativismo de ahorro y crédito en el Ecuador.....	15
--	----

1.1.4.- Valores y principios cooperativos universales.....	16
--	----

1.2.- Marco Constitucional	19
---	----

1.3.- Ubicación en el Sistema Financiero Popular y Solidario	23
---	----

1.4.- Naturaleza jurídica de la Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas	26
--	----

1.4.1.- Cooperativas en general.....	27
--------------------------------------	----

1.4.2.- Las Cooperativas y otras sociedades en la legislación ecuatoriana.....	29
--	----

1.4.3.- Acto cooperativo.....	31
-------------------------------	----

1.4.4.- Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas.....	32
--	----

1.5.- Diferencia entre las Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas, abiertas y las que intermedian con terceros	34
--	----

1.5.1.- Las cooperativas de ahorro y crédito que intermedian con el público.....	35
--	----

CAPÍTULO II

FALENCIAS EN LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO CERRADAS	37
---	----

2.1.- Organismos de regulación y control	38
---	----

2.1.1.- La Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario.....	42
---	----

2.1.2.- La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.....	44
--	----

2.1.3.- La supervisión auxiliar.....	46
--------------------------------------	----

2.2.- Regulaciones específicas actuales	47
--	----

2.3.- Actividades financieras no reguladas específicamente	55
---	----

2.4.- Actividades complementarias no reguladas específicamente.....	62
--	-----------

CAPÍTULO III

PAUTAS PARA LA REGULACIÓN ESPECÍFICA.....	67
--	-----------

3.1. Regulación.....	71
-----------------------------	-----------

3.2. Actividades financieras.....	77
--	-----------

3.2.1. Viabilizar la ejecución de operaciones financieras permitidas.....	79
---	----

3.2.2. Mantener la solvencia de las cooperativas.....	80
---	----

3.2.3. Brindar seguridad de los asociados y clientes.....	82
---	----

3.3. Actividades Complementarias.....	82
--	-----------

3.3.1. Reconocimiento y determinación de actividades complementarias permitidas.....	83
--	----

3.3.2. Establecimiento de modelos de gestión específicos para desarrollar actividades complementarias.....	84
--	----

3.3.3. Emisión de directrices para inversión de capital y rendimientos de fondos de ayuda mutua.....	85
--	----

3.4. Prácticas de Buen Gobierno Cooperativo.....	85
---	-----------

3.4.1. Participación de la mayoría de los asociados en los procesos de elecciones de directivos y promover la alternabilidad.....	88
---	----

3.4.2. Promover la capacitación específica y calificación de directivos, gerente y ejecutivos principales.....	90
--	----

3.4.3. Obligatoriedad de mantener programas de transparencia de la información dirigida a los asociados.....	91
--	----

3.5. Actividades de Responsabilidad Social.....	92
--	-----------

3.5.1. Reconocimiento de la Responsabilidad Cooperativa basada en el cumplimiento de los principios cooperativos.....	93
---	----

3.5.2. Establecer un modelo de Balance Social Cooperativo específico para las cooperativas de ahorro y crédito.....	94
---	----

CONCLUSIONES.....	96
--------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.....	99
--------------------------	-----------

INTRODUCCION

En el Ecuador las cooperativas de ahorro y crédito han alcanzado un lugar importante dentro del sistema financiero nacional, contribuyen con la economía del país y son reconocidas como sólidas y solventes por sus asociados y la comunidad en general, en la Constitución de la República se establece que tendrán un trato diferenciado y preferencial por parte del Estado en la medida que impulsen el desarrollo de la Economía Popular y Solidaria.

A partir de esta nueva norma suprema se promulga en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, la que rige a toda esta economía y además al sector financiero popular y solidario del cual forman parte las cooperativas de ahorro y crédito; es esta nueva Ley se crea un nuevo aparato estatal para el fomento, promoción e incentivos, regulación y supervisión de todas estas organizaciones.

Pese las disposiciones legales que obligan a las organismos públicos a emitir las regulaciones específicas para las cooperativas de ahorro y crédito, no se han generado en algunos casos, y en otros no ha sido de una manera adecuada y especializada conforme se requiere para el desarrollo de actividades financieras cooperativas.

Es preciso que las instituciones públicas, la sociedad en general y muchas veces los mismos miembros de las cooperativas de ahorro y crédito conozcan la naturaleza jurídica propia de estas organizaciones sociales para generar de manera conjunta las regulaciones requeridas para el desarrollo del sector, lo que repercute en la seguridad de los depositantes y el fortalecimiento de la economía nacional.

CAPÍTULO I

NATURALEZA JURIDICA DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO CERRADAS

En este capítulo abordará de forma breve el inicio del cooperativismo en el mundo, la forma en la cual la cooperación de los hombres dio paso a uno de los sistemas económicos más exitosos y comprobados a lo largo de la humanidad, el mismo que ha estado presente en varias formas de organización desde los inicios de la humanidad y que en los dos últimos siglos se ha desarrollado y tecnificado llegando a transformar la vida de sus miembros, al ser el medio por el cual pueden satisfacer sus necesidades y aspiraciones.

Mediante el análisis de los elementos de la empresa cooperativa y conocimiento de los valores y principios universales del cooperativismo, que han dado paso al nacimiento de una *Identidad Cooperativa*, determinaremos la naturaleza jurídica de estas cooperativas de ahorro y crédito hasta llegar a establecer su esencia que las hace diferentes a otros tipos de organizaciones y que les permite desarrollar actividades financieras sin desvirtuar su origen.

1.1.- Breve reseña histórica

El cooperativismo ha estado presente en el mundo desde sus inicios a través de la unión de los individuos para solventar necesidades básicas; tiene su inicio formal a mediados del XIX, a partir de las primeras experiencias cooperativas se ha ido desarrollando hasta llegar a casi todo el mundo; en el Ecuador las primeras formas de cooperación propiamente dicha se inician a finales del mismo siglo. Motivo por el cual es necesario realizar una breve reseña de su origen a nivel mundial, el nacimiento de las

cooperativas de ahorro y crédito que son el objeto principal de este estudio y claro está su origen en el Ecuador, finalmente analizaremos los valores y principios cooperativos que constituyen la esencia misma de estas entidades financieras.

1.1.1.- La organización cooperativa en el mundo

La necesidad de cooperación nace en las personas de manera innata, pero se hace más patente a partir de la revolución industrial en Europa, con la finalidad de solventar necesidades específicas de un grupo o comunidad siendo la más carente de atención la clase trabajadora; los trabajadores se ven afectados por la falta de atención del Estado independientemente de la forma de gobierno; y, las precarias condiciones de trabajo a las que son sometidos por sus empleadores, sumado al desempleo al que se ven expuestos con motivo de la industrialización y el uso de las máquinas en reemplazo del hombre.

La unión de las personas con la finalidad de cooperar para solventar sus necesidades antes referidas, da origen al cooperativismo; expresado, en sus inicios en un primer periodo en el cooperativismo de producción en los años 1831 y 1832 en Francia y el cooperativismo de consumo en el año 1844 en Inglaterra.¹

Pese al nacimiento de diferentes formas de cooperación, la organización cooperativa propiamente dicha en el mundo se remonta a mediados de siglo XIX: "las Cooperativas nacen gracias a la decisión de grupos de trabajadores de mejorar su condición socioeconómica"² varias formas de asociación y de cooperación nacen en este siglo en países como Alemania, Inglaterra, y Francia; estas organizaciones son impulsadas por Robert Owen, considerado el padre del Cooperativismo, quien "como

¹Florencio Villaseñor, *Los principios del Cooperativismo de Rochdale a nuestros días*, ed. Confederación Mexicana de Cajas Populares, 1991, p.107.

² Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, *Análisis del Modelo Cooperativo en el nuevo escenario económico "Primer Taller Ideológico*, San José, ACI-Américas, 2005, p. 13.

empresario se propone demostrar a los otros industriales que se puede lucrar mejorando, a la vez, las condiciones de vida de los trabajadores."³

Sin embargo de las múltiples organizaciones Cooperativas creadas, "la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) organización no gubernamental que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo"⁴, reconoce como la primera Cooperativa a la fundada por los denominados Pioneros de Rochdale, una ciudad minera y textil de Inglaterra; fueron 28 asociados fundadores que constituyeron la primera cooperativa de consumo con la aportación de una libra esterlina cada uno; estaba basada en principios y valores que determinaban que los asociados eran los dueños y usuarios de la cooperativa, la igualdad de los miembros en cuanto a los votos para la toma de decisiones, no existía lucro comercial, el capital era remunerado con un interés fijo y limitado, libre ingreso, neutralidad política y religiosa, pago al contado, educación para los miembros y el destino de parte del capital para actividades de orden social y cultural para todos los miembros.

Este origen, que podría considerarse como simple basado en principios básicos de cooperación y organización, que consisten especialmente en el autocontrol; la gestión de las organizaciones cooperativas en manos de los mismos integrantes; y, la mínima intervención del Estado, es la base para el nacimiento del cooperativismo como un sistema económico propio y diferenciado que no ha perdido su vigencia hasta la actualidad sino que se ha consolidado como modelo de éxito y desarrollo de los pueblos.

1.1.2.- Origen de las cooperativas de ahorro y crédito en el mundo

³Wilson Miño, *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2013, p. 21.

⁴ Alianza Cooperativa Internacional, *Quiénes Somos*, en: <http://www.aciamericas.coop/Quiénes-somos-2092>.

Las primeras cooperativas de ahorro y crédito nacen en Alemania promovidas por Friedrich Wilhelm Raiffeisen, "está ligado a la moderna doctrina de las cooperativas de ahorro y crédito, [...] en 1866 Raiffeisen escribe su sistema, doctrina y filosofía en una importante obra que ha servido de fundamento para la doctrina cooperativa financiera actual."⁵ Impulsadas por la necesidad de defender a los campesinos de los préstamos de los usureros y realizar su propio financiamiento a través de estas cajas de ahorro "están basadas en el auto-empleo; los miembros son los propios banqueros; solo ellos pueden solicitar créditos; suprimen las ganancias, pues los préstamos se conceden cobrando un interés pequeño, que sirve pagar los gastos de funcionamiento de la caja y no puede ser considerado como lucro."⁶

Estas cajas de ahorro funcionaban cumpliendo con principios propios que fueron su base para el éxito y desarrollo de las mismas, denominados estos como los principios de Raiffeisen que eran: "1) Autoayuda; 2) esfera de acción limitada; 3) Asignación total de excedentes a reservas indivisibles; 4) Afiliación sin suscripción de acciones (depósitos); 5) Responsabilidad ilimitada de los miembros; 6) Limitación de las operaciones a los miembros exclusivamente; y, 7) Servicios voluntarios por parte de los miembros de la directiva".⁷ Estos principios buscaban impulsar el ahorro de los miembros para poder satisfacer la necesidad de préstamos de los mismos asociados; de manera justa sin que exista intereses altos y que todos los miembros contribuyan con sus ahorros para contar con capital para prestar a los demás miembros.

Estas cajas de ahorro representan la organización cooperativa para satisfacer la necesidad de sus miembros de contar con un capital para realizar sus actividades económicas, impulsan las economías locales; es decir que el acceso que tenían al capital

⁵ Ángel Izquierdo, *La nueva empresa cooperativa de ahorro y crédito, Una alternativa financiera*, Quito, IMAGO, 2002, p. 17.

⁶ Florencio Villaseñor, *Los principios del Cooperativismo de Rochdale a nuestros días...* p. 108.

⁷ *Ibíd.* p. 255-256.

era totalmente limitado, se vuelve fácil para los cooperados y al mismo tiempo buscaban evitar pagos excesivos a banqueros o usureros que encarecían sus ganancias generadas a través de sus actividades económicas.

Las empresas cooperativas de ahorro y crédito que tienen su apogeo en las cajas de ahorro lograron el éxito en razón de aplicar principios básicos de cooperación y economía al servicio de la actividad financiera que requerían sus miembros, que muchos de los casos no eran ni objeto de prestamistas, sean banqueros o usureros.

1.1.3.- El cooperativismo de ahorro y crédito en el Ecuador

En el Ecuador el cooperativismo de ahorro y crédito ha tenido una gran acogida con respecto a la creación de cooperativas de este tipo durante todo el siglo XX y la primera década del siglo XXI; estas organizaciones tuvieron su inicio en las cajas de ahorros formadas por los gremios y asociaciones de obreros, jornaleros, empleados y artesanos en la ciudad de Guayaquil; en esta ciudad se desarrollaba gran parte de las actividades comerciales del país; estas cajas de ahorros surgen para solventar las necesidades de los trabajadores de contar con recursos para enfermedades, mortuoria, accidentes laborales y gastos imprevistos es decir el bienestar familiar a través de la cooperación.

En 1937 se dicta la primera Ley de Cooperativas en la que se reconoce la existencia de cooperativas dedicadas al ahorro y crédito, esta Ley sirvió para generar un impulso en la creación de este tipo de cooperativas; en la década de los 60 con la Ley de reforma agraria contribuye a la reactivación de las cooperativas de ahorro y crédito y es así que en 1966 se dicta la segunda Ley de Cooperativas y su Reglamento General; de manera simultánea en esta normativa se establecen regulaciones específicas para las cooperativas de ahorro y crédito, "este periodo corresponde al despegue del sistema

cooperativo de ahorro y crédito, se inicia en la década del 60 y continua hasta los años 70, precisamente tuvo su mayor apogeo entre los años 1963 - 1975 que coincide con el auge de la explotación petrolera."⁸ Además este periodo se caracterizó por el apoyo técnico que recibieron las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador por organizaciones de integración cooperativa mundial como la Confederación de Cooperativas Alemanas DGVR-CONCAF, la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito COLAC, la Organización de Cooperativas de América (OCA) y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito WOCCU entre otros.⁹

En la década de los noventa se dicta la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en la cual se bancariza a las cooperativas de ahorro y crédito y se las somete al control de la Superintendencia de Bancos, justificado en la protección de los depositantes y en el gran crecimiento de éstas organizaciones, al establecer que realizan actividades de intermediación financiera con el público.

Un hecho histórico en las cooperativas de ahorro y crédito se da en el 2008 con la promulgación de la nueva Constitución de la República que las ubica dentro del Sistema Financiero en el sector popular y solidario; fruto de esta nueva carta magna la Ley de Cooperativas y su Reglamento General promulgada en 1966 y que sirvió de base para auge cooperativo de ahorro y crédito en las décadas de los 60, 70 y 80 fueron derogados en el 2011 con la promulgación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario; esta nueva normativa no ha podido consolidarse en el país a lo que nos referimos especificidad en este trabajo.

1.1.4.- Valores y principios cooperativos universales

⁸ Ángel Izquierdo, *La nueva empresa cooperativa de ahorro y crédito, Una alternativa financiera...* p. 29.

⁹ *Ibíd.* p. 33.

Las cooperativas desde sus inicios de acuerdo a cada una de sus actividades basaron su organización y control en principios; los cuales buscaban mantener una organización eficiente sin perder el objetivo social para el cual fueron creadas y mucho menos desvirtuar su figura jurídica cooperativa; estos principios eran difundidos de manera clara entre los miembros y a la sociedad en general, lo que permitía distinguir a su organización.

Sin embargo, durante la vida del movimiento cooperativo que cuenta con más de 150 años con impacto en casi todo el mundo; este impacto generó durante este periodo la fundación de cooperativas de todo tipo, siendo necesario unificar estos principios para que sean adoptados por todas las personas que inicien estas formas de organización económica y en las organizaciones ya constituidas; de esta manera se funda a la Alianza Cooperativa Internacional ACI en Londres Inglaterra en 1895.¹⁰; este organismo de integración cooperativa nace también por la necesidad de las organizaciones cooperativas de unirse para consolidar, defender y difundir el sistema cooperativo en el mundo.

En 1966 la Alianza Cooperativa Internacional luego de varias reuniones en las que participan representantes de organizaciones cooperativas de todo el mundo se actualizan los principios cooperativos de Rochdale; se adoptan y se aceptan mundialmente 6 principios que consistían en: 1.- Asociación libre y voluntaria; 2) Control democrático; 3) Interés limitado sobre acciones (depósito); 4.- Reembolso de excedentes a los miembros; 5) Educación cooperativa; 6) Cooperación entre Cooperativas.¹¹ Pese al transcurso del tiempo la evolución de la sociedad y la tecnología,

¹⁰ La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) es una organización no gubernamental independiente que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo. Actualmente, cuenta entre sus miembros con 274 organizaciones de 93 países que representan a casi 1.000 millones de personas de todo el mundo. en <http://www.aciamericas.coop/Quienes-somos-2092>

¹¹ Florencio Villaseñor, *Los principios del Cooperativismo de Rochdale a nuestros días...*p. 255-256.

los principios se actualizan, más no cambian su esencia, se tecnifican pero mantienen los principios básicos de los inicios del cooperativismo.

La evolución del movimiento cooperativo es constante durante la segunda mitad del siglo XX en todo el mundo en el que se consolidan grandes empresas cooperativas y las organizaciones de integración cooperativa; y en 1995 nuevamente la Alianza Cooperativa Internacional al cumplir 100 años desde su fundación reunida en el Congreso cooperativo de Manchester - Inglaterra aprobó la Declaración sobre Identidad Cooperativa.

La importancia de actualizar los principios cooperativos y que estos sean universalizados en las empresas cooperativas, da origen a esta declaración que contiene la definición universal de cooperativa: "*Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada.*"¹²

Se promulgan los valores cooperativos que deben practicarse en la empresas cooperativa: *ayuda mutua; responsabilidad; democracia; igualdad; equidad; solidaridad; honestidad; transparencia; responsabilidad social; y, preocupación por los demás;*¹³ y los principios cooperativos a los que se aumenta uno más con respecto a los adoptados en 1966 siendo estos: **1.- Membrecía abierta y voluntaria; 2.- Control democrático de los miembros; 3.- La participación económica de los miembros; 4.- Autonomía e independencia; 5.- Educación, formación e información; 6.- Cooperación entre cooperativas; y 7.- Compromiso con la comunidad;**¹⁴ el principio que se aumentó es muy importante ya que corresponde al compromiso con la comunidad, pese a que las

¹²Alianza Cooperativa Internacional región Américas, en <http://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*

cooperativas nacen precisamente para mejorar la localidad o región en la cual están insertas y de la cual forman parte sus miembros, que al mejorar su calidad de vida, mejora el medio que los rodea, económica y culturalmente. Esta declaración sobre la Identidad Cooperativa se mantiene vigente en la actualidad, ha sido reconocida, aceptada e incluida en la legislación de cooperativa mundial.

El origen, evolución y consolidación de las Cooperativas a nivel mundial, como un sistema económico diferenciado, sin que haya perdido su vigencia y además de ser reconocido como un medio que ha permitido alcanzar el desarrollo de los pueblos, mejorando la calidad de vida de sus miembros e impulsando la economía de cada país y región en la que se desenvuelven. El movimiento cooperativo durante su historia ha desarrollado su propio sistema y filosofía, que es clara y definida a través de principios, de esta manera es que podemos hablar de una doctrina cooperativa distinta y comprobada.

1.2.- Marco Constitucional

En el Ecuador a raíz de la nueva Constitución de la República vigente desde el 20 de octubre del 2008, en el artículo 283 se establece que:

"el sistema económico del país es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; [...] El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios."

De esta manera se reconoce expresamente a la economía popular y solidaria, conocida también como economía social, distinta a las demás economías y dentro de ésta al sector cooperativo, también como un sector diferenciado de las demás formas de asociación.

Dentro de las formas de organización de la producción en el artículo 319 de la referida Constitución, se reconoce diversas formas; entre éstas a las cooperativas; y en el artículo 320, establece que serán estimuladas para que cuenten con "una gestión participativa, transparente y eficiente."; es preciso recalcar que hace un reconocimiento a las cooperativas de manera general, las que de acuerdo a su actividad pueden ser de: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios; sin que esto limite a cualquier tipo o modalidad de cooperativa que pueda existir, entiendo que estas organizaciones nacen de la necesidades de las personas.

La Constitución reconoce también de manera importante la existencia de la propiedad cooperativa; garantizando el derecho de los ciudadanos a este tipo de propiedad¹⁵, que, no por el hecho de contar los miembros con su participación monetaria aportada, sino por el hecho de que, la organización es de todos los miembros siendo su fin social la satisfacción de necesidades comunes.

La Constitución reconoce la forma de organización cooperativa y manda al Estado a desarrollar las políticas públicas para impulsar este tipo de organización, en virtud de la importancia que tiene en el desarrollo económico, no solo del Ecuador, sino de cualquier sociedad en el mundo, independientemente del tipo de gobierno de cada país.

Esta norma suprema ubica las cooperativas de ahorro y crédito como integrantes del Sistema Financiero Nacional, creando un nuevo sector financiero al que se lo denomina como popular y solidario, prescribiendo en el artículo 309:"El sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público. Cada uno de estos sectores contará con

¹⁵ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 321.

normas y entidades de control específicas y diferenciadas, que se encargarán de preservar su seguridad, estabilidad, transparencia y solidez."

A las actividades que realizan las cooperativas de ahorro y crédito en la nueva Constitución de nuestro país, se las denomina como actividades financieras, al formar parte del sistema financiero nacional y se las califica como un servicio público de orden público, que requiere la autorización del Estado para ejercer sus actividades. Existe una diferenciación del Sector Financiero Popular y Solidario, del cual forma parte la cooperativa de ahorro y crédito, con los demás sectores, la que se establece en el artículo 311: "El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. [...]."

Constitucionalmente las cooperativas de ahorro y crédito cuentan con un reconocimiento específico, tanto en su esencia misma cooperativista dentro del ámbito social que busca satisfacer las necesidades de quienes se asocian para generar una forma de producción que mejore su calidad de vida; y, también el ámbito netamente financiero en su actividad específica que se corresponde a satisfacer las necesidades financieras de sus asociados; sin embargo en ésta última normativa específica para las actividades financieras existen preceptos que desvirtúan su misma esencia cooperativa, como es el hecho considerarlo dentro del sistema financiero nacional al decir que realizan intermediación y además que es un servicio de orden público; siendo lo correcto que las Cooperativas son empresas autónomas e independientes desde sus inicios, que nacen para satisfacer las necesidades que, por diferentes razones, no pueden ser atendidas por el Estado y se generan a través de principios simples basados en la cooperación, la solidaridad y en la ayuda mutua.

Es importante también resaltar, que nuevamente, tanto como se hacía a las formas de producción entre las que se encuentran las cooperativas; se destaca el impulso por parte del Estado, enunciado en la Constitución para la cooperativas de ahorro y crédito; es así que según lo prescrito en la segunda parte del artículo 311, al referirse al trato que debe brindar el Estado a estas empresas cooperativas, señala que: "Las iniciativas deservicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria." de esta manera esta nueva Constitución manda, que el Estado brinde un trato diferenciado y preferencial a las iniciativas de las organizaciones que conforman el Sistema Financiero Popular y Solidario.

Como se indicó antes, la Constitución entró en vigencia en el 2008 y pese a establecer mandatos que impulsan a la formas de organización cooperativa y al trato preferencial que se debe otorgar a la forma de organización cooperativa de ahorro y crédito como componente fundamental de la economía popular y solidaria el sistemas financiero nacional, no existen políticas públicas específicas que ayuden a la consolidación del movimiento cooperativo de ahorro y crédito, hecho que es parte y motivo de esta investigación.

El desconocimiento de la doctrina cooperativa dentro del ámbito de control y supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito; la inclusión dentro del sistema financiero nacional que ha llevado a tratarlo como una actividad financiera común, que es desarrollada a través de los Bancos y Sociedades Financieras, sin que exista diferencias relevantes, han ocasionado que las cooperativas de ahorro y crédito no puedan desarrollarse al nivel esperado como ocurre en otras sociedades de la misma región.

1.3.- Ubicación en el Sistema Financiero Popular y Solidario

Con motivo del reconocimiento del Sistema Financiero Popular y Solidario en la Constitución de la República; a partir del año 2008 se inicia el debate entre todos los actores sociales de las denominadas finanzas populares, dentro de las cuales se incluyen a las cooperativas de ahorro y crédito ya las organizaciones de integración cooperativa, durante el lapso de los años 2008 al 2010, por motivo de la búsqueda primordial de contar con normas específicas y diferenciadas para el cooperativismo de ahorro y crédito; no solamente por la nueva disposición constitucional sino por la necesidad de un marco jurídico que reconozca la doble dimensión de este tipo de cooperativas que consiste en la doctrina e identidad cooperativa y la servicios financieros como empresa que genere rentabilidad para ser sostenible para sus asociados.

Dentro de las múltiples reuniones se debatieron varias posibilidades ante la necesidad de un marco jurídico específico para las cooperativas, siendo estas:

- la reforma a Ley de Cooperativas que se mantenía vigente en el Ecuador desde 1966;
- la creación de una nueva Ley de Cooperativas basada en la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina por la Alianza Cooperativa Internacional;¹⁶y,
- la creación de una Ley específica para las cooperativas de ahorro y crédito.

A pesar de estas tendencias, el Presidente de la República presentó a inicios del año 2011 un Proyecto de Ley que abarcaría a todas las organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria; dentro de esta Ley se establece un Título específico para la cooperativas de ahorro y crédito, considerándolas como integrantes del Sector

¹⁶ Consejo Consultivo Alianza Cooperativa Internacional (ACI), *Ley Marco para Cooperativas de América Latina*, Alianza Cooperativa Internacional (ACI), 2009.- Aprobada por el Consejo Consultivo de la ACI (julio 2008) tomando como base de la Ley Marco de Cooperativas de la Organización de Cooperativas de América (OCA-1987)

Financiero Popular y Solidario y que rige a las demás organizaciones que conforman este sector, que son las entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro.

De esta manera se promulga en el Ecuador la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario[en adelante LOEPS]en mayo del año 2011; esta nueva Ley rige por primera vez a "todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y del sector Financiero Popular y Solidario"¹⁷; dentro de las formas de organización de la Economía Popular y Solidaria se reconoce y define a tres sectores: el comunitario, el asociativo y el cooperativo, divididos en 3 secciones siendo la más extensa la sección tercera de las Organizaciones del Sector Cooperativo, en el que se establece la definición de este sector como:

"Es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social. Las cooperativas, en su actividad y relaciones, se sujetarán a los principios establecidos en esta Ley y a los valores y principios universales del cooperativismo y a las prácticas de Buen Gobierno Corporativo."

Además se establece los grupos a los que pueden pertenecer las Cooperativas; normas para los socios, la estructura interna de gobierno, patrimonio, capital, excedentes, fusión, disolución, liquidación e intervención de manera general para todo éste sector.

La LOEPS dedica el Título III Capítulo I para las organizaciones del sistema Financiero Popular y Solidario, estableciendo que está integrado por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro; pero aclarando que las cooperativas de ahorro y crédito tendrán como

¹⁷Ecuador, Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. art. 2.

disposiciones supletorias las establecidas en el Título II que corresponde a las organizaciones del sector cooperativo.

La Sección 1a. del Capítulo I del Título III se refiere específicamente a las cooperativas de ahorro y crédito, en el que se da una definición específica que varía de la general del sector cooperativo que se establece en el Título II de la referida Ley, esta definición se encuentra establecida en el artículo 81 diciendo:

"Son organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente con el objeto de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, previa autorización de la Superintendencia, con clientes o terceros con sujeción a las regulaciones y a los principios reconocidos en la presente Ley."

en esta definición se especifica que este tipo de cooperativas, realiza intermediación financiera, sin hacer algún tipo de distinción al carácter social al cual pertenecen las cooperativas; se incluye a la responsabilidad social como obligación, siendo que es la esencia del cooperativismo; no se incluye elementos sustanciales de la definición de cooperativa, que tiene que ver con la búsqueda de la satisfacción de necesidades y aspiraciones de los socios, el interés social, la aplicación de los principios universales del cooperativismo; principios que, al establecer como norma supletoria lo previsto en el Título II que corresponde al sector cooperativo general, supone la inclusión de estos elementos en la actividades que desarrollan las cooperativas de ahorro y crédito.

Dentro de esta sección específica para la cooperativas de ahorro y crédito, con el propósito equivocado de garantizar y proteger que la actividad financiera y la preservación de los depósitos de los asociados; se contemplan normas que han sido creadas especialmente para Bancos y Sociedades Financieras, en las cuales se realiza intermediación financiera con el público en general con la finalidad de obtener lucro, y las personas que utilizan los servicios no tienen ninguna vinculación con la propiedad del Banco, a diferencia de las cooperativas en las que los asociados mantienen la propiedad conjunta de la cooperativa; este tipo de normas son la determinación de

actividades financiera que pueden realizar; índices de solvencia y prudencia financiera; cupos de créditos para los personas que realizan la Dirección, Administración y control; Administración y calificación de riesgos; prevención de lavado de activos; transparencia de la información; sigilo y reserva de captaciones y depósitos; auditoría interna y externa; este tipo de normas tecnifican a las cooperativas de ahorro y crédito.

Dentro de la LOEPS no existe una definición específica para la cooperativas de ahorro y crédito denominadas "cerradas", pese a que en el Ecuador se ha mantenido una diferenciación de éstas, tampoco se lo hace en el Reglamento General de la referida Ley; solamente en la Resolución JR-STE-2013-006¹⁸ de la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario, en el artículo 2 dentro de la definiciones se establece: "Cooperativas cerradas: aquellas formadas por socios cuyo vínculo común es pertenecer a un mismo gremio, institución o empleador."El análisis de esta definición será ampliado más adelante en este mismo capítulo al referirnos a la naturaleza jurídica de este tipo de cooperativas.

1.4.- Naturaleza jurídica de las Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas

Es de mucha importancia para este trabajo de investigación realizar el análisis que permita determinar la naturaleza jurídica no solo de las cooperativas en general sino de las de ahorro y crédito distinguidas como cerradas; que ha sido un motivo de largo debate en la historia del cooperativismo no solo en el Ecuador sino el mundo entero en donde se ha desarrollado este sistema económico; con esta determinación se busca establecer la aplicación en los dos ámbitos en los que se desarrollan la cooperativas que son el social y el económico; y, en especial determinar la naturaleza jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito, al cual sumamos un componente más

¹⁸ Ecuador, Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario, Regulación para apertura y cierre de oficinas y horario de atención al público de la Cooperativas de Ahorro y Crédito, RO 941 25-abr-2013.

que corresponde a la complejidad que conlleva los servicios financieros que requieren sus asociados, que supone de manera obligatoria regulaciones y controles estrictos de solvencia y prudencia financiera para garantizar la mínima rentabilidad requerida.

1.4.1.- Cooperativas en general

En primera instancia se analizará la naturaleza jurídica de las cooperativas en general y luego por supuesto, consolidar esta naturaleza con las de ahorro y crédito, que no por el hecho de realizar actividades y brindar servicios financieros, que muchas veces superan a Bancos, deban perder su naturaleza social de ser cooperativa ni ser consideradas como intermediarias financieras, luego claro está el motivo específico de este estudio las denominadas cerradas.

Es preciso iniciar con el análisis de los elementos de la definición universal de cooperativa que al momento es mundialmente aceptada y que corresponde a la realizada por la Alianza Cooperativa Internacional en 1995 mediante la declaración de Identidad Cooperativa que las define como:

*Una cooperativa es una **asociación autónoma de personas** que se han unido **voluntariamente** para hacer frente a sus **necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes** por medio de una **empresa de propiedad conjunta** y **democráticamente controlada**. [Énfasis agregado]*

Los elementos sustanciales que determinan las características jurídicas propias y específicas que diferencian a las cooperativas de cualquier otra forma de organización asociativa-económica, son:

1) Asociación autónoma de personas.- claramente se distingue que las cooperativas nacen de la unión de personas o individuos o como cualquier forma de determinación del ser humano; con lo que se llega a determinar que es una sociedad de personas; no es sociedad de capitales ni de industrias.

Dentro de este mismo elemento se resalta claramente la autonomía e independencia que tienen las cooperativas; autonomía que es entendida como la capacidad de sus miembros para tomar sus propias decisiones con respecto al gobierno, administración y control de la cooperativa, por supuesto enmarcándose dentro del marco de la normativa propia y la legislación aplicada.

2) Unión voluntaria.- Este elemento establece que nadie puede ser obligado a ingresar a la cooperativa, es su voluntad atada al interés de satisfacer su necesidad lo que le lleva a asociarse; de la misma manera ningún miembro se le puede impedir su retiro en cualquier tiempo.

3) Hacer frente a sus necesidades y aspiraciones comunes.-la razón y fin de las cooperativas es satisfacer las necesidades específicas de sus miembros, que determinan el tipo de cooperativa; en este mismo elemento se establece la satisfacción de las aspiraciones de los miembros, quienes buscan también seguir cooperando de manera permanente, sin que exista un único fin luego del cual se disuelve como ocurre con las sociedades de hecho o de capitales; por supuesto estas necesidades y aspiraciones deben ser siempre comunes, que respondan a todos los miembros.

4) Empresa de propiedad conjunta.- Este elemento determina que las cooperativas deben ser gestionadas como una empresa; es decir que genere rentabilidad, no por el hecho de ser una sociedad netamente social, no debe ser gestionada de una manera sostenible, sino que al contrario debe cumplir con modelos de gestión empresarial, para lo cual la mismas cooperativas generan la capacitación a los directivos y administradores; la propiedad conjunta se de la cooperativa también en razón de que ningún asociado es más ni menos dueño de la cooperativa, la propiedad es de todos y en conjunto.

5) Democráticamente controlada.- Las cooperativas son controladas por sus miembros, por cada persona un voto, ningún miembro tiene mayor número de votos, ni por sus aportes, ni por su antigüedad ni por el número de operaciones y transacciones que realicen con la cooperativa; este elemento también abarca el hecho que todos los asociados pueden ser elegidos como Directivos de la cooperativa, de la misma manera sin ningún privilegio por cualquiera de las razones antes enunciadas.

Estos elementos caracterizan a las cooperativas y las hacen sociedades totalmente diferentes de cualquier otro tipo de sociedad, a nivel mundial; conjugan al ámbito social con el económico por lo que: "se identifica a la empresa cooperativa como aquella unidad económica, destinada a crear valor agregado para sus asociados con el fin de satisfacer sus necesidades, estimulando procesos de desarrollo en el ámbito particular y general."¹⁹

Esta definición de empresa cumple con los principios de la administración de planeación, preparación, ejecución y control.

1.4.2.- Las Cooperativas y otras sociedades en la legislación ecuatoriana

En la legislación ecuatoriana específicamente en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario en el artículo 21, se define al sector cooperativo como:

"sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social."

¹⁹ Hernández Hugo, *Éxito en las cooperativas de ahorro y crédito, Un estado posible*, Panamá, Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, 2002, p.11.

En esta definición que es igual a la establecida en el artículo 3 de la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina²⁰ elaborada por la Alianza Cooperativa Internacional, constan los elementos establecidos en la definición universal de cooperativas, es decir en la legislación ecuatoriana se acoge y se reconoce a las cooperativas como empresas diferenciadas.

Para realizar una comparación con otro de tipo de sociedades en el Ecuador, que guardan en común el hecho de unirse para realizar una actividad económica, es preciso conocer la definición en nuestra legislación de sociedad; específicamente en el Código Civil que refiriéndose a esta señala: "Sociedad o compañía es un contrato en que dos o más personas estipulan poner algo en común, con el fin de dividir entre sí los beneficios que de ello provengan. La sociedad forma una persona jurídica, distinta de los socios individualmente considerados."²¹ Como elementos sustanciales de esta definición se reconoce el que la sociedad la pueden conformar tan solo dos personas que ponen algo en común es decir una cosa y que buscan dividir los beneficios que produzca tal unión; este beneficio debe ser netamente dinero, ya que en el mismo cuerpo legal se establece: "No se entiende por beneficio el puramente moral, no apreciable en dinero."²² Siendo esta la norma básica de una sociedad con fines netamente económicos.

De una manera específica en la legislación ecuatoriana se regula a las compañías a través de la Ley de Compañías que refiriéndose al contrato de compañía señala:

Es aquél por el cual dos o más personas unen sus capitales o industrias, para emprender en operaciones mercantiles y participar de sus utilidades. Este contrato se rige por las disposiciones de esta Ley, por las del Código de Comercio, por los convenios de las partes y por las disposiciones del Código Civil.²³

²⁰Las cooperativas son asociaciones de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta democráticamente gestionada. Son personas jurídicas de interés social.

²¹Código Civil, artículo 1957

²²Ibíd., artículo 1959

²³Ley de Compañías, Art. 1.

Esta definición claramente establece que los actos que realizan las compañías son netamente mercantiles que buscan generar utilidades para luego ser repartidas entre las personas socias de acuerdo al capital o industria aportado.

1.4.3.- Acto cooperativo

Del análisis realizado de cada uno de los elementos de la definición de las sociedades de capitales en el Ecuador se determina que una de éstas realizan actos distintos; que pueden ser civiles o mercantiles con respecto a las sociedades de capitales o civiles; mientras que las cooperativas realizan actos distintos; estos actos se refieren desde el inicio del acto constitutivo de la cooperativa al conformarse y a partir del cual todas las operaciones que se realicen entre los asociados y la cooperativa son denominados como "*actos cooperativos*"; la Ley Marco para la Cooperativas de América Latina establece: "Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus socios o por las cooperativas entre sí en cumplimiento de su objetivo social y quedan sometidos al Derecho Cooperativo"²⁴;

La legislación ecuatoriana no ha definido expresamente al acto cooperativo; lo que ha generado la falta de reconocimiento por la instituciones públicas a la naturaleza diferente de los actos que realizan estas organizaciones que ha impedido a las cooperativas y en especial a las de ahorro y crédito acceder a beneficios reconocidos por el Estado; la confusión nace en razón que la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y hace un reconocimiento general al denominado: "Acto Económico Solidario" en el que se incluye a todas las organizaciones que estas regidas por esta Ley: "Los actos que efectúen con sus miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las

²⁴ Alianza Cooperativa Internacional, Ley Marco para Cooperativas de América Latina, art. 7.

actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o mercantiles sino actos solidarios y se sujetan a la presente Ley"²⁵.

En la definición establecida para las cooperativas de ahorro y crédito en la LOEPS se establece que son organizaciones con el objeto de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios; de manera general la intermediación es considerada como la acción que realiza un tercero para servir de canal entre dos partes, en el caso de ser financiera el objeto de esta intermediación es dinero; entendiendo que el acto cooperativo es el que realizan directamente el socio con su cooperativa, con sus mismos aportes que en el caso de las de ahorro y crédito son dinero, no existe intermediación sino que se realiza entre dos partes el socio y la cooperativa.

1.4.4.- Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas

La naturaleza jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito no debe alejarse, ni diferenciarse de las demás cooperativas; sigue y seguirá siendo una organización social - económica que contiene los elementos esenciales de una cooperativa a nivel mundial. Por ende la única diferenciación, que debe realizarse es con respecto a la característica de cerrada o abierta; esta diferencia nace en la constitución de la cooperativa, mediante la cual los asociados son quienes establecen, si la cooperativa estará conformada por personas que cuenten con vínculo común cerrado para ser asociados o no exista ningún vínculo común sino que sea abierto para que toda persona con capacidad civil para contratar y obligarse, pueda unirse a la cooperativa.

A las cooperativas que están conformadas por personas naturales o jurídicas de manera individual, son consideradas como cooperativas de base o cooperativas de

²⁵ Ecuador, Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, art. 5.

primer grado²⁶, donde se considera todas las cooperativas que operan con sus asociados, sea **abiertas** (que no tienen vínculo filial definido) o **cerradas** (donde el vínculo común ésta claramente definido)²⁷. Esta es una definición conocida y aceptada de manera universal con respecto a las cooperativas abiertas y cerradas y no es aplicada solamente para las de ahorro y crédito sino a todo tipo de cooperativas.

En el Ecuador en la legislación ecuatoriana al momento no existe expresamente la definición para las cooperativas cerradas, este tipo de diferenciación se ha aplicado a través de resoluciones o regulaciones de organismos de control de las cooperativas de ahorro y crédito, sin embargo esta distinción se aplicaba de una manera incompleta, se consideraba que las cooperativas cerradas son las denominadas institucionales:

Entendiéndose como tales a aquellas cuyos socios sean personas naturales funcionarios o empleados, activos o jubilados, de una misma institución pública, privada o mixta, o de un mismo grupo empresarial o económico, que recibe ahorros y otorga préstamos a sus socios y su cobro se lo realiza a través de roles de pago de la institución, esto es, quienes tengan una relación laboral de dependencia con un patrono común.²⁸

Esta definición fue adoptada en el Ecuador a partir del año 2007 y fue tomada para exceptuar de este tipo de cooperativas del control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Como antes se habló en este estudio, ni la LOEPS ni su reglamento general han definido o distinguido a las cooperativas abiertas y cerradas, siendo una de la falencias de la legislación actual; nuevamente a través de una regulación de la Junta del sector financiero popular y solidario que se refiere a estas cooperativas como: aquellas

²⁶ Cooperativas de primer y segundo grado.- Las cooperativas de primer grado son aquellas en las que operan con sus socios de manera individual sean personas naturales o jurídicas y las de segundo grado las que operan organizaciones de integración sean estas confederaciones, federaciones o asociaciones de cooperativas.

²⁷ Hugo Hernández, Éxito en las cooperativas de ahorro y crédito, Un estado posible,... p. 13.

²⁸ Ecuador, Junta Bancaria, Resolución JB-2007-963, en http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_tip=12, art. 1 (derogada)

formadas por socios cuyo vínculo común es pertenecer a un mismo gremio, institución o empleador.²⁹ De nuevo se hace una definición incompleta.

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria³⁰ mediante la aprobación de un modelo de Estatuto para las cooperativas de ahorro y crédito hace una distinción entre cooperativas abiertas y cerradas:

Distingue a las cooperativas de ahorro y crédito en abiertas o cerradas, entendiéndose que las primeras exigen como requisito a sus socios únicamente la capacidad de ahorro y el domicilio en una ubicación geográfica determinada; mientras que las segundas aceptan como socios únicamente a quienes se pertenecen a un grupo determinado en razón de un vínculo común como profesión, relación laboral o gremial, por ejemplo.

Esta distinción es más acertada, ya no reconoce únicamente como las cooperativas cerradas a las que tienen un vínculo de patrono común sino, que habla ya de un vínculo común y solo a manera de ejemplo se establece vinculación de profesión, relación laboral o gremial.

Por lo expuesto se determina que la naturaleza jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito cerradas como una organización social y económica que cumple con los elementos esenciales de todas las cooperativas establecidas en la legislación ecuatoriana y en la declaración universal de identidad cooperativa y que satisface las necesidades de servicios financieros de sus asociados, los que pertenecen a un vínculo común claramente definido.

1.5.- Diferencia entre las Cooperativas de Ahorro y Crédito cerradas, abiertas y las que intermedian con terceros

²⁹ Junta de Regulación, Regulación para apertura y cierre de oficinas y horario de atención al público de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, RO 941 25-abr-2013, art. 2

³⁰Entidad pública encargada del control de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario en el Ecuador.

Determinada la naturaleza jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito cerradas es preciso establecer cuál es la diferencia que existe con las abiertas y con las que realizan intermediación financiera con clientes o terceros.

La diferencia sustancial entre las cooperativas de ahorro y crédito cerradas y abiertas constituye en que las primeras tienen un vínculo común claramente definido sea cual fuera éste y las segundas no exigen a sus asociados pertenecer a un vínculo, sino que simplemente deben contar con la capacidad legal para obligarse; que al parecer es una simple diferenciación es lo determinante entre éstos dos tipos de cooperativas al ser la única y específica diferencia.

1.5.1.- Las cooperativas de ahorro y crédito que intermedian con el público

Pero es necesario hacer una alusión u otro tipo de diferenciación de las cooperativas que al momento operan en el Ecuador; que son las que intermedian con el público es decir con terceros, con personas que no tienen la calidad de asociados y que utilizan los servicios financieros de las cooperativas.

La Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en el Ecuador regula integralmente a las instituciones del sistema financiero privado, así como la organización y funciones de la Superintendencia de Bancos, entidad encargada de la supervisión y control del sistema financiero, y la protección de los intereses del público³¹; hasta antes de la promulgación de la LOEPS ésta ley, también regulaba a las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público.

En la definición específica que hace la LOEPS para las cooperativas de ahorro y crédito en la segunda parte establece: *previa autorización de la Superintendencia, con clientes o terceros con sujeción a las regulaciones y a los principios reconocidos en la presente Ley.*³² Por ende las cooperativas de ahorro y crédito sean abiertas o cerradas

³¹ Ecuador, Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, art. 1.

³² Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, art. 81

pueden realizar operaciones con terceros; con lo que si estarían realizando de manera propiamente dicha una intermediación.

Existe varias tendencias en el Ecuador que establecen que las cooperativas al realizar operaciones con terceros, desvirtúan totalmente su esencia cooperativa, convirtiéndose netamente en empresas financieras, hecho que deberá ser sometido a una análisis, con base en la doctrina cooperativa, el derecho cooperativo y las normas que regulan la economía popular y solidaria; para lo cual es preciso tener en cuenta que toda cooperativa en determinado momento se relaciona con terceros, y no por ello se puede decir que desvirtúa su naturaleza.

CAPÍTULO II

FALENCIAS EN LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO CERRADAS

Las cooperativas para ejercer sus actividades sin perder su naturaleza se basan en principios, los que han sido parte esencial de estas organizaciones desde sus inicios y los que han sido actualizados a través del tiempo sin que hayan perdido su vigencia.

Uno de estos principios es el de: "*autonomía e independencia*", este principio consiste en la facultad de sus miembros de tomar sus propias decisiones con respecto al gobierno, administración y control de la organización. Lamentablemente, en ocasiones estos principios son excedidos por los miembros, lo que provoca abusos, mal uso de fondos y hasta la quiebra.

Es por esta razón, que dentro del mismo principio se establece una limitación para los miembros, que consiste en tomar las decisiones dentro del marco legal establecido por el Estado, lo que permite la convivencia adecuada de estas sociedades; es por esto que resulta necesaria la intervención del Estado para que ejerza control y regulación adecuado de las actividades cooperativas.

Con respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, en virtud de que, aparte de cumplir su función social, realizan actividades financieras y hasta denominadas bancarias, generan un mayor riesgo que consiste en la captación de recursos monetarios a través de depósitos y el otorgamiento de préstamos a sus asociados; actividad que sin duda requiere que el Estado genere políticas regulatorias que contribuyan a salvaguardar los depósitos de los asociados para que estén disponibles en el tiempo y con rendimiento pactado de acuerdo modalidad de captación; además que exista una colocación adecuada de estos recursos monetarios para garantizar la recuperación.

El Estado, a través de la regulación y control, debe también buscar que estas entidades mantengan niveles mínimos de solvencia y prudencia financiera, que contribuyan a generar niveles de confianza en la sociedad con respecto a estas organizaciones y que no genere pánico entre los usuarios, sean asociados o clientes.

En el Ecuador a partir de la promulgación de la nueva legislación que rige a la Economía Popular y Solidaria y al Sector Financiero Popular y Solidario se "crearon las bases administrativas, tecnológicas, de recursos humanos y presupuestarios, del flamante aparato estatal del sector de la economía popular y solidaria."³³

Una estructura institucional conformada por Entidades públicas que se encargan de la rectoría, regulación, control y fomento, promoción e incentivos de este sector de la economía; las que serán analizadas en este capítulo con la finalidad de identificar la existencia de falencias.

2.1.- Organismos de regulación y control

Las cooperativas hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (en adelante LOEPS) en mayo del 2011, estaban controladas y supervisadas de manera separada; en virtud de:

- Las cooperativas de todo tipo y entre estas las de ahorro y crédito de carácter institucional o gremiales (comúnmente llamadas cerradas) estaban controladas, fiscalizadas y asesoradas por la Dirección Nacional de Cooperativas dependencia del Ministerio de Inclusión Económica y Social desde 1966³⁴; y,
- Las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público (comúnmente llamadas abiertas) y que además superaban los diez

³³Wilson Miño, *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*, Quito, Ministerio de la Coordinación de la Política, 2013. p. 111.

³⁴ Ecuador, *Codificación de la Ley de Cooperativas*, RO 123, 12 de septiembre de 1966 Art. 94, derogada (RO 444, 11-mayo-2011)

millones de dólares en activos, estaban bajo la vigilancia y control de la Superintendencia de Bancos y Seguros desde 1984 y sujetas a las políticas establecidas por la Junta Bancaria al ser consideradas como parte del sistema financiero privado.³⁵

Estas Entidades estuvieron a cargo del control por un largo periodo de tiempo, en especial la Dirección Nacional de Cooperativas, con casi 40 años; "a pesar de su amplia trayectoria, ambas instituciones no habían advertido mecanismos de supervisión en cuanto al impacto de la gestión en otras esferas adicionales a la financiera, como es el impacto social".³⁶

Por tanto, el sistema cooperativo de ahorro y crédito en el Ecuador, tenía una peculiaridad que se divide en cooperativas reguladas y no reguladas, es [fue] la causa de varias discusiones sobre la seguridad jurídica, uniformidad de criterios respecto a la aplicación de las normas, legales, contables, de gestión, de organización.³⁷

Esta división de regulación termina a partir de la vigencia de la LOEPS que establece nuevas disposiciones para relaciones entre el Estado y la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario, en razón de que crea nuevas Entidades públicas encargadas de la: rectoría, regulación, control y fomento de todas las organizaciones que las conforman, entendiéndose por economía popular y solidaria a:

la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.³⁸

³⁵ Ecuador, Superintendencia de Bancos y Seguros, Codificación de Resoluciones Libro I Título XXIII, capítulos I,II,III art. 1 (derogada RO 444 11 de mayo de 2012)

³⁶ Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, Quito, Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas EPS y SFPS, 2013, p. 105.

³⁷ Marina Falcao, *Ecuador: Moviendo Fronteras en microfinanzas*, Quito, Miguel Dávila, Alexander Shapleigh, Carlos Palan (edit.) 2006 p. 47.

³⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*, RO 444 (10 de mayo del 2014) art. 1.

En la LOESP no se define expresamente al Sector Financiero Popular y Solidario, lo que genera una confusión con respecto a cuál es su característica principal, sobre la cual se deben generar las políticas públicas diferenciadas; lo que hace, como se analizó en el capítulo anterior, es establecer que está conformado por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro, lo que dificulta el accionar de las entidades públicas al momento de ejecutar sus funciones.

Luego de tres años de creación, conformación e inicio de actividades es preciso realizar un análisis "del nuevo aparato estatal a cargo de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario. Por primera vez en la historia del Ecuador se emprendió en un cambio de dimensiones tan profundas en la promoción del desarrollo social."³⁹

1. Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario

La rectoría de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario está a cargo del Comité Interinstitucional; este Comité es el responsable de dictar y coordinar *las políticas* de fomento, promoción e incentivos, funcionamiento y control de las actividades económicas de las personas y organizaciones regidas por la LOEPS.⁴⁰ Esta Ley no hace distinción entre entidades que se encarguen de manera diferenciada entre la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario.

³⁹Wilson Miño, *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*, p. 111.

⁴⁰Ecuador, *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria*, art. 142.

2. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y la Junta de Regulación

Con respecto a la regulación de esta tipo de economía y sector se hace una separación, se encarga la Economía Popular y Solidaria al *Ministerio Coordinador de Desarrollo Social* y el sector financiero popular y solidario a la *Junta de Regulación*⁴¹. Esta división es muy acertada en razón de que se establece de una manera clara que la Junta se encargará exclusivamente del sector financiero popular y solidario.

Se estableció expresamente que la regulación debe ser diferente para cada uno de estos sectores, de manera que contribuya a generar normas específicas y en razón de que existe una fuerte tendencia a "crear bases legales más específicas para la actividad de las CAC [cooperativas de ahorro y crédito] más allá de las leyes de cooperativas."⁴²

3. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Esta Superintendencia está a cargo del control y supervisión de todas las organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario; no se establecen normas que determinen la separación entre estos dos sectores, más adelante en este mismo capítulo se hace un análisis más extenso con respecto a esta Superintendencia.

4. Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria

Este Instituto está adscrito al Ministerio de Inclusión económica y social, se encarga del fomento y promoción de las personas y organizaciones sujetas a la LOEPS, en el contexto del sistema económico social y solidario previsto en la Constitución de la República y acorde con el Plan Nacional de Desarrollo.⁴³

⁴¹Ibíd. art. 144.

⁴²Matthias Arzbach, *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, Matthias Arzbach, Álvaro Duran, San José 18 ed. actualizada, 2013, p. 7.

⁴³Ley de la Economía Popular y Solidaria, art. 154.

Todas estas entidades públicas eran totalmente nuevas en el Ecuador y pese a su creación formal mediante la LOEPS, no pudieron entrar en funciones sino hasta la promulgación del Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del sector Financiero Popular y Solidario, en febrero del 2012⁴⁴; es decir 10 meses después de la vigencia de la Ley; incluso ahora, no han podido consolidarse en el ámbito de sus competencias, especialmente para contribuir con el desarrollo del sector cooperativo financiero; lo que se analizará en este capítulo, en lo referente a las Entidades que tienen directa intervención en regulación y control de este tipo de cooperativas que son: la Junta de Regulación y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

2.1.1.- La Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario

Según la LOEPS la Junta de Regulación es la Entidad encargada de regular al Sector Financiero Popular y Solidario; es una instancia de la función ejecutiva, conformada por tres miembros con voz y voto, que son los titulares (ministerios) de coordinación de desarrollo social, de la política económica y un delegado del Presidente de la República; esta regulación consiste en la capacidad de emitir la normativa necesaria para el adecuado cumplimiento de las políticas públicas expedidas por el Comité Interinstitucional.⁴⁵

Como disposición expresa la regulación de las cooperativas de ahorro y crédito serán de acuerdo al segmento en el que sean ubicadas conforme a los parámetros establecidos por la misma Ley.⁴⁶

⁴⁴ Ecuador, *Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario* ROS 648 (27 de febrero de 2012)

⁴⁵ *Ibíd.* 145

⁴⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* art. 145.

En el Reglamento General de la LOEPS se establecen las atribuciones específicas con respecto a las regulaciones que emitirá, siendo estas:

1. La instrumentación de las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional, en lo relacionado con el Sector Financiero Popular y Solidario;
2. Los asuntos dispuestos expresamente en la ley y este reglamento;
3. Los procedimientos para la constitución, organización, funcionamiento y control de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario en lo no previsto en la ley y este reglamento;
4. Las normas de solvencia y prudencia financiera de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 de la ley;
5. Los requisitos y el procedimiento para la calificación de los vocales de los consejos y gerentes; y,
6. Las actividades complementarias que podrán efectuar las cooperativas.⁴⁷

La creación de esta Junta auguraba una mayor atención por parte del Estado para el sector financiero popular y solidario y en especial que se viabilice las políticas públicas de promoción, fomento e incentivos determinadas en la legislación ecuatoriana para las cooperativas de ahorro y crédito. Lastimosamente por varios factores, entre los que se encuentran: el desconocimiento de la doctrina y filosofía cooperativa, la bancarización de las actividades que ejecutan estas entidades, a más del tiempo propio requerido para la conformación orgánico-funcional, han generado que no existan regulaciones para la ejecución de las actividades financieras y complementarias permitidas por la LOEPS al cooperativismo de ahorro y crédito.

Durante este lapso las Entidades del sector financiero popular y solidario han exigido la emisión de regulaciones diferenciadas y específicas para cada tipo de organización; siendo los organismos de integración representativa como la Federación Nacional de Cooperativas y Ahorro y Crédito (FECOAC), entidad que advirtió errores desde la emisión de la LOEPS y su Reglamento General;⁴⁸ y la Asociación de Cooperativas controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, ahora la Red de Integración Ecuatoriana de cooperativas de ahorro y crédito ICORED, entidades que

⁴⁷Ecuador, *Reglamento Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria*, art. 152.

⁴⁸Jaime Dueñas, *Revista Cooperativa, El Cooperativismo con paso firme hacia el futuro*, (Quito, FECOAC, 2012), 2.

agrupan el mayor número de cooperativas de ahorro y crédito, pese a estas exigencias no se han emitido las normas requeridas para el impulso de este sector.

Las organizaciones de integración cooperativa son las encargadas de impulsar al movimiento cooperativo e incidir para que se emitan las normas necesarias por parte del Estado para su mejor desarrollo, sin embargo esta de falta de representación ha sido una tendencia regional, en virtud de que las "entidades de integración, fueron indiferentes para orientar e inducir al fortalecimiento del sector cooperativo en los diferentes países, a los gobiernos en la expedición de normas legales y en el papel de regulación financiera especializada para el sector."⁴⁹

2.1.2.- La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

La LOEPS otorga a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria el control y supervisión de todas las organizaciones que integran la Economía Popular y Solidaria, dentro de la cual se encuentran los Sectores Comunitario, Asociativo y Cooperativista, así como también las Unidades Económicas Populares.⁵⁰ A diferencia de la regulación, en la que, la Economía Popular y Solidaria está a cargo del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social y el Sector Financiero Popular y Solidario a cargo de la Junta de Regulación, esta Superintendencia tiene la gigante misión de controlar y supervisar un gran sector de la Economía del país.

Sin embargo de su creación jurídica en mayo del 2011 con la promulgación de la LOEPS, esta Entidad apenas inicio su gestión el 5 de junio del 2012 con la designación de su primer Superintendente, luego de ser posesionado por la Asamblea Nacional, hecho inédito en la historia del Ecuador en virtud de que antes de esta legislación no se contaba con un reconocimiento por parte del Estado; posterior a esto, la

⁴⁹ Hugo Hernández, *Éxito en las cooperativas de ahorro y crédito, Un estado posible*, (Panamá, Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, 2002.) p. 108.

⁵⁰ *Ibíd.* art. 145.

Superintendencia se conformó orgánicamente e inició oficialmente la atención a las organizaciones sujetas a su control, supervisión y a los usuarios en general en noviembre del mismo año. Inició su gestión con el "proceso de Registro y Adecuación de Estatutos (ROEPS) de los sectores cooperativo y asociativo, basado en el cumplimiento de cuatro etapas: desde la identificación y actualización de información administrativa de las organizaciones, hasta la elección y aprobación de directivas."⁵¹

De este registro se llegó a determinar que en Ecuador el sector cooperativo está conformado por 3.330 cooperativas, de las cuales 946 son cooperativas de ahorro y crédito, una organización corresponde a una caja central; el sector asociativo está conformado por 3.195 organizaciones y se estima que existen alrededor de 12.000 bancos comunales y cajas centrales;⁵² lo que determina que la Economía Popular y Solidaria está conformada a nivel nacional por 16.276 organizaciones.

Este proceso de transición y adecuación se puede catalogar como exitoso, fue manejado en su mayoría de manera electrónica y pese a las falencias en la emisión de normas contó con capacitaciones a nivel nacional, además" se realizó un proceso de estructuración, ordenamiento y depuración de la información disponible en fuentes públicas y privadas cuyo ámbito de acción se relacionaba con la promoción e integración de las organizaciones;⁵³ y concluye con la emisión de las resoluciones de adecuación a la nueva normativa y la emisión de los certificados de funcionamiento para las cooperativas.

La facultad y deber principal de esta Superintendencia es la de expedir normas de carácter general dentro del ámbito de su competencia para ejercer un control eficaz de todas estas organizaciones, es decir para toda la Economía Popular y Solidaria y el

⁵¹Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, p. 111.

⁵²Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, *Rendición de Cuentas 2013*, Quito, 47

⁵³Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, p. 108.

Sector Financiero Popular y Solidario, una labor extremadamente grande por el número de organizaciones; para ese objetivo se le ha dotado de las siguientes atribuciones:

- a) Ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley; b) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control; c) Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a esta Ley y disponer su registro; d) Fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del sector financiero popular y solidario; e) Autorizar las actividades financieras de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario; f) Levantar estadísticas de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a esta Ley; g) Imponer sanciones;⁵⁴

La gran cantidad de organizaciones que integran la economía popular y solidaria, la falta de regulaciones diferenciadas para cada sector y como hecho reiterativo, el que las entidades públicas asignadas a este sector desconozcan la doctrina y filosofía cooperativa, género que la institución no ejerza un control adecuado y por ende la limitación de emisión de normas, y en especial para el sector cooperativo financiero.

2.1.3.- La supervisión auxiliar

La LOEPS establece que las organizaciones de integración cooperativa podrán colaborar con la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en algunas de las actividades de supervisión, para lo cual deben cumplir con las condiciones y disposiciones de este organismo de control.⁵⁵

Los organismos de integración son agrupaciones de cooperativas con finalidad representativa o económica; estas organizaciones tiene la misma estructura que las

⁵⁴ Ecuador, Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria art. 147.

⁵⁵ Ecuador, Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria art. 152

cooperativas,⁵⁶ en este caso las cooperativas son las asociadas; las organizaciones de integración representativa son: uniones, federaciones y confederaciones.

Esta supervisión no se ha aplicado aún en el Ecuador por razones importantes: en primer lugar está el declive de estas organizaciones por la falta de cooperación entre las mismas cooperativas, y en segundo lugar, que la Superintendencia no ha emitido las normas, requisitos y procedimientos para realizar este tipo de supervisión.

La falta de representación en las organizaciones de integración cooperativa, que "no ha tenido la capacidad de convocatoria para crear culturas de autocontrol, que ante la indiferencia estatal [...], debieran aplicar los mismos estándares de control y gestión de riesgos, que las entidades que tradicionalmente desarrollan la análoga actividad financiera."⁵⁷

2.2.- Regulaciones específicas actuales

La Junta de Regulación del Sector Financiero a partir de su conformación a finales del año 2012 ha generado apenas 13 regulaciones de la cuales 3 corresponden a reformas,⁵⁸ ninguna es de manera específica para las cooperativas de ahorro y crédito cerradas;

La mayoría de las regulaciones estuvieron dirigidas a viabilizar el proceso de transición a la nueva normativa de las Entidades que conforman el Sector Financiero Popular y Solidario; y, sirvieron para dotar de políticas a la Superintendencia de Economía para culminar este proceso, el que, según la Ley tenía el plazo de un año a partir del nombramiento del Superintendente.

⁵⁶Estructura interna de cooperativas: Asamblea General de Socios, Consejo de Administración y Vigilancia y una Gerencia.

⁵⁷ Hugo Hernández, *Éxito en las cooperativas de ahorro y crédito, Un estado posible*, p. 106.

⁵⁸ Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS. *Recopilación de la Normativa de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*, Quito. 2014. p. 49-63

En virtud de ser un número pequeño de regulaciones, es factible realizar un análisis de cada una de ellas con la finalidad de establecer sus falencias y la existencia de normas diferenciadas para las cooperativas de ahorro y crédito. De las regulaciones emitidas las que se refieren a las cooperativas de ahorro y crédito son:

1. Regulación para la Adecuación de Estatutos de Cooperativas de Ahorro y Crédito.⁵⁹ Esta regulación norma el proceso de adecuación de los Estatutos de las cooperativas de ahorro y crédito a la LOEPS y su Reglamento General, proceso que estuvo a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; se establece que será por medios electrónicos y se tendrá como referencia los modelos elaborados por la Superintendencia y concluye con la resolución de aprobación y autorización de funcionamiento.

Como norma fundamental se establece con respecto a los socios que de manera obligatoria se deberá establecer el *vínculo asociativo*, el que debe estar acorde al objeto social, este vínculo puede ser por criterios tales como: profesión, dependencia laboral, actividad económica; según esta regulación todas las cooperativas deben tener un vínculo común determinado y no existiría la posibilidad de cooperativas abiertas en las que como se analizó en el primer capítulo, no existe tal determinación. En esta regulación no se hace ninguna distinción o especificación para las cooperativas cerradas.

2. Regulación para la Segmentación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.⁶⁰ En esta regulación se efectúa la segmentación dispuesta en la LOEPS para las cooperativas de ahorro y crédito, estableciendo cuatro segmentos, los tres primeros están determinados por: el monto de activos, la ubicación en cantones y el número de

⁵⁹Ecuador, Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2012-001* (R.O. 849 de 12 de diciembre 2012)

⁶⁰Ecuador, Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2012-003* 29 de octubre del 2012. (R.O. 849 de 12 de diciembre de 2012)

socios; en el cuarto segmento se ubica a todas las cooperativas que estaban controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, que son 39 cooperativas y una caja central,⁶¹ sin que para dicha clasificación se haya realizado ningún tipo de análisis financiero o social, ni se haya tomado en cuenta todos los parámetros establecidos en la LOEPS. Tampoco se tomó como parámetro que sean las cooperativas abiertas o cerradas.

Tabla 1
Segmentación de Cooperativas de Ahorro y Crédito

Segmento	Activos (USD)	Cantones	Socios
Segmento 1	0-250.000,00	1	más de 700
Segmento 1	0-1'100.000,00	1	hasta 700
Segmento 2	250.000,01 – 1'100.000,00	1	más de 700
Segmento 2	0-1'100.000,00	2 o más	Sin importar el número de socios
Segmento 2	1'100.000,01 – 9'600.000,00	Sin importar el número de cantones en que opera	hasta 7.100
Segmento 3	1'100.000,01 o más	Sin importar el número de cantones en que opera	más de 7.100
Segmento 3	9'600.000,01 o más	Sin importar el número de cantones en que opera	Hasta 7.100

Fuente: Junta de Regulación Resolución N° JR-STE-2012-003 / 29 de octubre del 2012
Elaboración: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Rendición de cuentas 2013.

La LOEPS establece que la segmentación será con el propósito de generar políticas y regulaciones de forma específica y diferenciada, atendiendo a sus características particulares,⁶² tomando en cuenta parámetros como: a) Participación en el Sector; b) Volumen de operaciones que desarrollen; c) Número de socios; d) Número y ubicación geográfica de oficinas operativas a nivel local, cantonal, provincial, regional o nacional; e) Monto de activos; f) Patrimonio; y, g) Productos y servicios financieros.

⁶¹ Intendencia de Estadísticas, EPS y SFPS. *Recopilación de la Normativa de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*, p. 49-63

⁶² *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria* art. 101

En la segmentación tan solo se toman 3 de los parámetros mencionados, lo que implica que no exista suficiente diferenciación y por consiguiente, se presenta una falta de regulación específica.

3. Regulación aplicación prorrogada de la normativa de la Superintendencia de Bancos y Seguros.⁶³ Esta Regulación es específica para las cooperativas financieras del segmento 4, es decir las que estaban controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros; se establece que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, para su supervisión y control, aplicará el marco regulatorio que hasta el 31 de diciembre de 2012, ha sido utilizado por la Superintendencia de Bancos y Seguros, siempre que guarden consistencia y no se contrapongan a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, su Reglamento General y las Regulaciones dictadas por la Junta de Regulación y por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

4. Regulación de Cronograma de Cumplimiento de Adecuación de Estatutos de Cooperativas de Ahorro y Créditos y Corporaciones.⁶⁴ En esta regulación se establece solamente un cronograma para que las cooperativas de ahorro y crédito presenten sus Estatutos adecuados a la LOEPS, de acuerdo a cada uno de los segmentos. No se emite ningún tipo de regulación diferenciada para cooperativas cerradas.

⁶³ Ecuador. Junta de Regulación, *Resolución N° JR-STE-2012-004 / 26 de diciembre del 2012* (ROS 859 de 28-dic.-2012)

⁶⁴ Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2013-005 / 19 de marzo del 2013* (R.O. 941 de 25-dic.-2013)

5. Regulación para la Apertura y Cierre de Oficinas y Horario de Atención al Público de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.⁶⁵Casi a dos años de la promulgación de la LOEPS y uno de su Reglamento General, se emite la primera regulación diferenciada para las cooperativas de ahorro y crédito abiertas y cerradas.

Mediante regulación se norma la apertura y cierre de oficinas y horario de atención al público; se establece que las cooperativas puedan contar con: ventanillas de extensión de servicios, oficinas temporales, oficinas especiales y corresponsales solidarios; este tipo de oficinas son de mucha importancia en virtud de que restan formalidad y que permiten desarrollar las operaciones de estas cooperativas más cerca de sus asociados.

Esta regulación se considera específica para las cooperativas abiertas, en razón de la disposición transitoria segunda que establece: que mientras se expida la *regulación diferenciada*, la presente norma se aplicará a las cooperativas que, por definición estatutaria, se consideren abiertas. Para las *cooperativas cerradas* se emitirán las *resoluciones con los requisitos y procedimientos* que correspondan. [Énfasis agregado]; es decir la Junta conocía específicamente que existían las cooperativas cerradas y que tenía el deber de emitir las normas diferenciadas, hecho que hasta la fecha de este trabajo no ha ocurrido.; Se deja a las cooperativas cerradas sin la oportunidad de acceder a la apertura de esta oficinas, que como lo dijimos antes, al ser menos rigurosas y formales, encajarían de manera perfecta en lugares donde existe concentración de los asociados al pertenecer a un vínculo definido.

En esta regulación se define a las cooperativas cerradas por primera vez en una norma emitida a raíz de la nueva legislación del sector financiero popular y solidario,

⁶⁵ Ecuador. Junta de Regulación. Resolución N° JR-STE-2013-006 / 19 de marzo del 2013. (Reformada por la Resolución No. JR-ST-2013-013 de 1 de agosto del 2013)

señalando lo siguiente: “Cooperativas cerradas: aquellas formadas por socios cuyo vínculo común es pertenecer a un mismo gremio, institución o empleador.”⁶⁶ Definición errada en razón de que se toma un solo vínculo que consiste en pertenecer a un gremio institución o empleador común.

6. Regulación sobre la Prelación de Créditos para el Pago de Pasivos en Caso de Liquidación de una Cooperativa de Ahorro y Crédito.⁶⁷ Esta resolución que consta de 12 artículos y una disposición final, se dicta por efectos de que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria dispone la liquidación de una cooperativa abierta⁶⁸ y no existía la norma para ejecutar la liquidación. No se hace ninguna diferenciación con respecto al tipo de cooperativas ni a la segmentación.

7. Regulación de Asambleas Generales y Elecciones de Representantes y Vocales de los Consejos de Administración y Vigilancia de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.⁶⁹ En esta resolución se norma el régimen para la convocatoria, el orden del día, quórum, delegaciones, votaciones, resoluciones y actas de las Asambleas Generales; el Organismo Electoral encargado de las elecciones de representantes para cooperativas que cuentan con más de 200 asociados, y la elección de vocales de los consejos de administración y vigilancia, se establecen requisitos y prohibiciones para ser elegidos. No se hace ninguna diferenciación con respecto al tipo de cooperativas ni a la segmentación.

8. Regulación para la Constitución y Reforma de Estatutos de Cooperativas de Ahorro y Crédito.⁷⁰ En esta resolución que consta de 7 artículos, divididos en 2

⁶⁶ *Ibíd.* art. 2

⁶⁷ Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2013-007 / 27 de junio de 2013*. Reformada por la Resolución N° JR-ST-2013-016 / 22 de noviembre de 2013

⁶⁸ Ecuador, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, *Resolución SEPS-IGPJ-IFPS-2013-035 de 12 de junio del 2013*.

⁶⁹ Ecuador, Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2013-010 / 1 de agosto del 2013*

⁷⁰ Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-ST-2013-011 / 1 de agosto del 2013*

capítulos y una disposición final se establece en el primer capítulo el contenido mínimo para los Estatutos en la constitución de este tipo de cooperativas, estableciendo como obligatorios los siguientes elementos: denominación social, domicilio, ámbito geográfico de actividades y responsabilidad; principios; socios; Organización interna; régimen económico; régimen disciplinario y solución de controversias; disolución y liquidación voluntaria, reactivación, transformación, fusión, escisión y reforma de estatutos.

En el ámbito de los socios se hace referencia a que deberá constar el vínculo común asociativo, el que puede ser en base a: identidad étnica, territorio, trabajo, profesión o domicilio; se amplía los tipos de vínculo común, que con respecto a la regulación de adecuación de estatutos, tan solo se establecían tres: la profesión, dependencia laboral o actividad económica; sin embargo no se establece una diferenciación entre cooperativas abiertas o cerradas; no se las define expresamente, ni tampoco la obligatoriedad de que los asociados al momento de constituir la cooperativa determinen específicamente si será abierta o cerrada.

En el segundo capítulo que corresponde a las Reformas de Estatutos, que consta de 3 artículos, se establece que se aprobarán las reformas de cooperativas de ahorro y crédito siempre que no implique el cambio del vínculo común asociativo.⁷¹ Siendo que las cooperativas son autónomas e independientes se está limitando las decisiones de los asociados de ampliar el vínculo común y en el caso de reducir el vínculo se debe proceder con la escisión, con lo cual se mantendría la esencia del cooperativismo de buscar necesidades específicas. No se hace ninguna diferenciación con respecto al tipo de cooperativas ni a la segmentación.

⁷¹Ibíd., Art. 6

9. Regulación para la Transformación de Entidades Asociativas o Solidarias, Cajas y Bancos Comunales y Cajas de Ahorro en Cooperativas de Ahorro y Crédito.⁷² En esta resolución que consta de un artículo único se establece que la transformación de las demás organizaciones que conforman el sector financiero popular y solidario en una cooperativa de ahorro y crédito operará por medio de una reforma estatutaria; por la cual la organización cambia su naturaleza jurídica a la de cooperativa de ahorro y crédito, sin que ello implique disolución de la entidad; y, que deberán cumplir con los mínimos de capital social, número de socios y demás requisitos establecidos para la constitución de cooperativas de ahorro y crédito. No se hace ninguna diferenciación con respecto al tipo de cooperativas ni a la segmentación.

10. Regulación para Integración y Funcionamiento de la Junta de Acreedores de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de los Segmentos 3 y 4.⁷³ Esta resolución establece la forma de integración y funcionamiento de la Junta de Acreedores, que se requiere para concluir con el proceso de liquidación de una cooperativa; esta regulación se emitió para concluir con la liquidación de una cooperativa del segmento tres ordenada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en junio del 2013.

11. Regulación mediante la cual se dispone la Inclusión e Instrumentación de Fideicomisos Mercantiles como Garantía Adecuada para el Otorgamiento de Crédito de Vivienda en las Cooperativas de Ahorro y Crédito.⁷⁴ Esta es la última regulación emitida por la Junta; se establece y aclara que las cooperativas de ahorro y crédito otorgan créditos para la adquisición, construcción, reparación, remodelación y mejoramiento de la vivienda propia; o, para la adquisición de terrenos, siempre y

⁷²Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-ST-2013-012 / 1 de agosto del 2013*

⁷³Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-ST-2013-014 / 13 de agosto del 2013.* (Reformada por la Resolución No. JR-ST-2013-015 de 16 de octubre del 2013)

⁷⁴Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-ST-2013-017 / 22 de noviembre del 2013.*

cuando sea para la construcción de vivienda propia.⁷⁵ Y que como garantía de estos créditos los asociados de las cooperativas, puedan otorgarla mediante garantía hipotecaria y a través de fideicomisos mercantiles⁷⁶.

Realizado el análisis de las regulaciones emitidas por la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario durante su vigencia de más dos años, se determina que no existen regulaciones de carácter específico para las cooperativas de ahorro y crédito cerradas.

Con respecto a las cooperativas abiertas que son representadas en su mayoría en el segmento cuatro, se emite una regulación que establece que las cooperativas que se encontraban controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros se mantendrán con la mismas normas siempre que guarden referencia con la LOEPS, es decir no existió la diferenciación que buscaba la nueva legislación que rige al sector financiero popular y solidario, que consiste en impulsar el ámbito social de estas organizaciones.

2.3.- Actividades financieras no reguladas específicamente

La naturaleza jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito determina que estas organizaciones son de carácter económico social que realizan actividades financieras para la satisfacción de las necesidades de sus asociados, que pueden ser productos y servicios financieros.

Las cooperativas dentro de sus ámbitos de acción, han incorporado de manera formal a las microfinanzas, es decir han impulsado la economía popular y solidaria, en muchos casos:

Se ha ampliado la oferta de servicios financieros para los sectores más pobres con instituciones solventes y no débiles, lo más interesante es que en el caso Ecuatoriano las Caos [cooperativas de ahorro y crédito] han logrado índices mayores de autosuficiencia

⁷⁵Ibíd., Art. 1

⁷⁶Ibíd., art. 2

operativa y financiera que los bancos especializados en microfinanzas y están dentro los estándares regionales.⁷⁷

Hasta antes de la vigencia de la Ley de Economía Popular y Solidaria, se establecía que las cooperativas de ahorro y crédito eran las que reciben ahorros y depósitos, hacían descuentos y préstamos a sus socios y verificaban pagos y cobros por cuenta de ellas⁷⁸, siendo totalmente limitadas sus operaciones y básicas sus actividades financieras. La vigente legislación establece nuevas actividades financieras que podrán realizar estas cooperativas, con la salvedad de que para iniciar cada actividad no bastará enunciarlas en su Estatuto sino que será necesaria la autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Las actividades financieras establecidas en la LOEPS son tomadas de las mismas actividades facultadas a los Bancos y Sociedades Financieras determinadas en la Ley Orgánica de Instituciones Financieras, que son 25 tipos, de éstas, trece actividades netamente financieras son permitidas a cooperativas, la gran mayoría de estas actividades no son ejecutadas por ninguna cooperativa en el Ecuador, por su complejidad y regulaciones estrictas requeridas para salvaguardar la solvencia de estas Entidades. A continuación se hace un análisis de cada una de ellas.

1. Recibir depósitos a la vista y a plazo, bajo cualquier mecanismo o modalidad autorizado. Esta actividad ha sido desarrollada por las cooperativas de ahorro y crédito desde su inicio, de manera permanente y con carácter esencial, es parte de su objeto social básico, sin embargo no existe una regulación específica para determinar las distintas modalidades; en razón de que "existen depósitos cuya fecha de retiro está claramente determinada a través de un contrato [...], no obstante, existen

⁷⁷Marina Falcao, *Ecuador: Moviendo Fronteras en microfinanzas*, p. 47.

⁷⁸ Ecuador, *Codificación de la Ley de Cooperativas*, RO 123, 12 de septiembre de 1966 Art. 66, derogada (RO 444, 11-mayo-2011)

otros depósitos cuya fecha de retiro es difícil poder estimar ya que los depositantes no pueden hacerlo cuando ellos deseen [...]; este tipo de depósitos conlleva altos riesgos."⁷⁹

Por tanto es imprescindible una regulación específica.

2. Otorgar préstamos a sus socios. La entrega de préstamos está normada por las estipulaciones generales de la LOEPS sin que exista regulación específica que corresponda a la calificación y evaluación de solicitantes, tipos de garantías, requisitos generales, seguros obligatorios.

En las cooperativas y en especial en las cerradas se ha manejado de una manera poco técnica la entrega de créditos, en razón de que la recuperación es a través de descuento de roles de pagos; esto podría ocasionar el incremento de riesgo de crédito, que se genera por "el posible incumplimiento de la obligación de pago por parte del acreditado, [...]. Es sin lugar a dudas el riesgo de mayor relevancia dentro de la actividad financiera,"⁸⁰ la falta de regulación específica ocasiona la mala instrumentación de créditos que a su vez genera un incremento del riesgo operativo que implica "que se produzcan pérdidas como resultado de procesos, personal o sistemas internos inadecuados o defectuosos,"⁸¹ sin duda que las cooperativas al no tener regulación no pueden generar procesos internos adecuados.

3. Conceder sobregiros ocasionales. Esta es una operación nueva para las cooperativas de ahorro y crédito, consiste en "préstamos que conceden los bancos a los clientes que sobregiran su cuenta corriente y en ocasiones no es indispensable la suscripción de un contrato;"⁸² y no ha sido regulada específicamente; además existe una

⁷⁹Luis Chiriboga, *Sistema Financiero*, (Quito, Ed. privada 2010), 131.

⁸⁰Luis Chiriboga, *Las cooperativas de ahorro y crédito en la economía popular y solidaria*, (Quito, ed. privada, 2014), 215.

⁸¹Ibíd. 215

⁸²Luis Chiriboga, *Diccionario Financiero y de Economía Popular y Solidaria*, (Quito, ed. privada, 2014), 272.

contradicción de la Ley en virtud de que faculta la concesión de sobregiros pero no se establece la facultad de apertura de cuentas corrientes a asociados ni a clientes.

4. Efectuar servicios de caja y tesorería. Es una actividad nueva para las cooperativas, consiste en la obligación por parte de la entidad financiera de realizar pagos y cobros en nombre y por cuenta del cliente en aplicación de unas instrucciones previamente recibidas. No cuenta con regulación específica para las cooperativas de ahorro y crédito cerradas.

5. Efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos, así como emitir giros contra sus propias oficinas o las de instituciones financieras nacionales o extranjeras. Es una actividad nueva que consiste en varios servicios que otorga la entidad financiera, que generalmente se hacen por cuenta e instrucción de los clientes a un tercero. No cuenta con regulación específica para las cooperativas de ahorro y crédito cerradas.

6. Recibir y conservar objetos muebles, valores y documentos en depósito para su custodia y arrendar casilleros o cajas de seguridad para depósitos de valores. Es una actividad nueva, que requiere de medidas de seguridad muy avanzadas y técnicas, no solo de infraestructura física sino de control, monitoreo, prevención, toma de seguros entre otras. No cuenta con regulación específica para las cooperativas de ahorro y crédito cerradas.

7. Actuar como emisor de tarjetas de crédito y de débito. Esta actividad en lo que respecta a tarjetas de crédito consiste en un servicio financiero para "emitir y comercializar tarjetas de crédito, que es un mecanismo diseñado para habilitar y potenciar la capacidad de consumo per cápita, su finalidad es suministrar financiación inmediata".⁸³ Las cooperativas pueden emitir este tipo de tarjetas, sin embargo, no existe

⁸³ Ibíd. 109

regulación específica, solamente se han fijado los costos de los servicios financieros de tarjeta de débito y crédito mediante el tarifario de servicios de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, lo que ha generado que esta Superintendencia no otorgue autorizaciones a las cooperativas.

Con respecto a las tarjetas de débito, se trata de un instrumento que permite el acceso de los depósitos a través de cajeros automáticos con cargo a la cuenta de ahorros o corriente, en la actualidad se utiliza este servicios para acceder a adquisición de todo tipo de servicio, con la diferencia que el costo es debitado de manera inmediata de la cuenta de cliente o asociado. Existen cooperativas en el Ecuador que son emisoras de tarjeta de débito⁸⁴, pero de la misma manera, este tema no se ha regulado específicamente.

8. Asumir obligaciones por cuenta de terceros a través de aceptaciones, endosos o avales de títulos de crédito, así como por el otorgamiento de garantías, fianzas y cartas de crédito internas y externas, o cualquier otro documento, de acuerdo con las normas y prácticas y usos nacionales e internacionales. Con respecto a esta actividad, que consiste en asumir una obligación generalmente para respaldar actos de comercio, para realizar el pago de un tercero a favor de un beneficiario, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria emitió advertencias a las cooperativas, considerando que al ser una operación contingente y de alto riesgo en razón que deben las cooperativas respaldar dichas operaciones con criterios, metodologías y sistemas de evaluación del riesgo⁸⁵ y que por ende deben ser expresamente autorizadas, sin embargo no se emitieron las normas específicas para que

⁸⁴ La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria otorgo la primera autorización a la Cooperativa de Ahorro y Crédito Policía Nacional Ltda., cooperativa cerrada, para que sea emisora de tarjeta de débito. Intendencia del Sector Financiero Popular y Solidario Oficio Nro. SEPS-IFPS-DNSFPS-2013-05472 de fecha 04 de Junio de 2013.

⁸⁵Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Oficio Circular SEPS-IFPS-DNSAFPS-2014-05687, 07 de abril 2014. Quito.

las organizaciones que deseen emprender en éstas, pueden solicitar la autorización previa.

9. Recibir préstamos de instituciones financieras y no financieras del país y del exterior. En esta actividad se hace una diferenciación importante para las cooperativas con respecto a las instituciones del sistema financiero privado, que consiste en la posibilidad de acceder a préstamos de instituciones no financieras del país y del exterior, esto en razón de que existen organizaciones de carácter social nacionales e internacionales que otorgan préstamos para impulsar el movimiento cooperativo.

10. Emitir obligaciones con respaldo en sus activos, patrimonio, cartera de crédito hipotecaria o prendaria propia o adquirida, siempre que en este último caso, se originen en operaciones activas de crédito de otras instituciones financieras. Con respecto a esta operación, no existe una regulación, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, mediante un oficio circular instruyó a las cooperativas que deseen realizar emisión de obligaciones o titularización de cartera, indicando los requisitos, documentos e información que se deben remitir a la Superintendencia⁸⁶ para acceder a tal autorización. No existen cooperativas de ahorro y crédito cerradas que hayan realizado estas actividades.

11. Negociar títulos cambiarios o facturas que representen obligación de pago creados por ventas a crédito y anticipos de fondos con respaldo de los documentos referidos. Es una actividad nueva, no cuenta con regulación específica para las cooperativas de ahorro y crédito cerradas.

12. Invertir preferentemente, en este orden, en el Sector Financiero Popular y Solidario, sistema financiero nacional y en el mercado secundario de valores y de manera complementaria en el sistema financiero internacional. Es una actividad

⁸⁶Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Oficio Circular SEPS-IFPS-2014-13370, 15 de julio 2014. Quito.

nueva, no cuenta con regulación específica para las cooperativas de ahorro y crédito cerradas.

13. Efectuar inversiones en el capital social de cajas centrales. Las cajas centralizadas son instituciones cooperativas que integran el sector financiero popular y solidario y que tienen por objeto realizar operaciones financieras de segundo piso, debidamente autorizadas por la Superintendencia, exclusivamente, con las cooperativas de ahorro y crédito.⁸⁷ En el Ecuador existe una sola caja central cooperativa que es FINANCOOP,⁸⁸ y que se encuentra regulada por la normativa emitida por la Superintendencia de Bancos y Seguros en virtud de la prórroga emitida por la Junta de Regulación.

Como se puede observar del análisis realizado, todas estas nuevas actividades permitidas a las cooperativas con motivo de la vigencia de la LOEPS son netamente financieras, y son realizadas al momento en el Ecuador, con la excepción de las operaciones básicas de ahorro y crédito, por Bancos debidamente constituidos que si cuentan con la regulación de la Junta Bancaria y la emisión de normas por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros, en virtud del nivel de riesgo que implican.

Las cooperativas no han podido iniciar este tipo de operaciones por la falta de regulación específica que les permita prepararse para dichas operaciones, que sin duda tendrían un alto mercado en sus asociados, quienes requieren de estos servicios financieros para viabilizar sus emprendimientos y empresas constituidas. Además el costo que al momento tiene realizar estas actividades en los Bancos es muy elevado. Es

⁸⁷ Reglamento Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, art. 101

⁸⁸ La Caja Central Financoop es una institución financiera de segundo piso que tiene como misión proveer a las cooperativas de ahorro y crédito, productos financieros y servicios complementarios, actuando como mecanismo de mitigación de riesgos de liquidez en su rol de ente de integración financiera, en el marco de la economía popular y solidaria.
en http://www.financoop.net/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=104

imperante que se emita una normativa específica que permita viabilizar el cumplimiento de la Ley.

2.4.- Actividades complementarias no reguladas específicamente

La LOEPS con respecto a todo el sector cooperativo establece que el objeto social principal de las cooperativas será concreto [...] y deberá referirse a una sola actividad económica, pudiendo incluir el ejercicio de actividades complementarias, ya sea de un grupo, sector o clase distinto [...] ⁸⁹. El Reglamento General de la misma Ley manda que será la Junta de Regulación la encargada de regular las actividades complementarias que podrán efectuar las cooperativas.

Al establecer la LOEPS el reconocimiento de actividades complementarias para el sector cooperativo en general, y en virtud de señalar en sus normas específicas para las cooperativas de ahorro y crédito que realizan solamente actividades financieras; haría presumir que las actividades complementarias serían solamente para el sector cooperativo en general, excluyendo al financiero popular y solidario.

Por tanto, es preciso realizar un análisis con respecto a estas actividades; si bien es cierto la misma LOEPS establece que como disposiciones supletorias se aplicarán las del sector cooperativo, no se lo hace expresamente con respecto a las actividades complementarias; por ende al establecer como una atribución específica para la Junta, que tienen su competencia solo para el sector financiero popular y solidario, entre ellas: *la regulación de la actividades complementarias que podrán efectuar las cooperativas*, es decir están legalmente facultadas a efectuarlas; esta argumentación jurídica es importantísima antes de referirnos al motivo de este acápite en virtud de que muchas veces se piensa que las cooperativas al ser consideradas intermediarias financieras

⁸⁹ Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, art. 22.

deben mantener un objeto social único que corresponda a actividades netamente financieras.

Del análisis efectuado en el acápite 2.2 de este trabajo, se desprende que ninguna de las regulaciones emitidas por la Junta desde el año 2012 se refieren a actividad complementaria; lo que genera la falta de una política para que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria pueda autorizar o no tales actividades complementarias, las que de hecho como se analiza en este acápite son efectuadas por las cooperativas de ahorro y crédito desde sus inicios con éxito.

Las cooperativas de ahorro y crédito y en especial las cerradas, en las cuales el vínculo asociativo se inicia generalmente por pertenecer a un empleador común; han mantenido su esencia cooperativa de satisfacer las necesidades de sus asociados; que no se limitan solamente a las necesidades económicas a través de los servicios financieros, sino que también buscan la satisfacción de las necesidades sociales y culturales, esto en razón de que las CAC [cooperativas de ahorro y crédito] están habilitadas para mezclar sus servicios de ahorros con otras actividades para sus asociados (p. ej. agricultura, salud, transporte o supermercados) en algunos países esta figura es sumamente usual.⁹⁰

Siendo este su propósito primordial al ser una empresa de interés social, han desarrollado múltiples actividades complementarias, las que son reconocidas por todos los asociados; y sin estar expresamente determinadas en ninguna legislación, forman parte de la mayoría de cooperativas; entre las principales y más conocidas están: la oferta de comisariato; atención médica, atención odontológica, almacenes de electrodomésticos, fondo mortuario, fondo de cesantía, servicios de funerarias, entre otras.

⁹⁰Arzbach, *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, p.5-6.

1. Comisariato. Es una de las actividades más realizadas por las cooperativas, en virtud de establecer dentro de sus propias instalaciones almacenes que permitan a sus asociados acceder a los productos de primera necesidad⁹¹ y además se otorga créditos de muy corto plazo (un mes) para la adquisición de los bienes que se venden en el establecimiento; que son pagados la mayoría de las veces al recibir la remuneración mensual de cada asociado y el débito es directo de la remuneración.

2. Atención médica y odontológica. Esta actividad es desarrollada de dos maneras en las cooperativas: una de ellas es a través de la instalación de consultorios médicos y odontológicos a muy bajo costo y en ocasiones de manera gratuita para consultas mínimas; y, la otra es a través de fondos de previsión de enfermedades o emergencias de este tipo, que consiste en la aportación mensual mínima de todos los asociados y una vez ocurrida la enfermedad o emergencia médica son reembolsados los gastos incurridos.⁹²

3. Almacenes de electrodomésticos. Este tipo de servicio complementario tiene una amplia utilización en las cooperativas de crédito; se aplica de la siguiente manera, la cooperativa al igual que en los productos de primera necesidad adquiere a precio de mayorista electrodomésticos; y, al no existir lucro por la venta, sino en la generación de crédito al asociado, éstos lo adquieren a muy bajo costo y por ende financiado a un intereses menor.⁹³

4. Fondo mortuario y de cesantía. Se aplica de manera similar a la atención médica; todos los asociados aportan una cantidad módica dependiendo del tipo de

⁹¹Cooperativas de ahorro y crédito San Jorge, (véase: <http://www.coac-sanjorge.com/beneficios.php>)

⁹²Cooperativa de ahorro y crédito San Francisco Limitada, *Servicio Médico* (véase: <http://www.coac-sanfra.com/pagina.php?id=2&id1=5&id2=19&submenuheader=3>)

⁹³Cooperativa de ahorro y crédito de los Servidores Públicos del Ministerio de Educación y Cultura. Almacén de electrodomésticos. ofrece una gran variedad de electrodomésticos, beneficiándolos con los precios más bajos de los que se expenden en el mercado nacional y con una política de financiamiento adecuada: (véase: <http://www.cacspmec.com/almacenes.html>)

beneficio a recibir, y al producirse el fallecimiento⁹⁴ o cesar en las labores obtienen una cantidad considerable, tanto para los herederos del asociado o el mismo respectivamente; este fondo es colocado en préstamos a los mismos asociados, lo que genera una rentabilidad mucho más favorable que las sociedades de inversión o los mismos bancos.

5. Fondos para previsión de pago de saldos en caso de fallecimiento. Este fondo opera a través de un descuento en el crédito otorgado, que al momento del fallecimiento del asociado cubre el saldo insoluto; de esta manera no existen deudas impagas y tampoco obligaciones a los herederos que en su mayoría dependen del ingreso del asociado principal.

Estas actividades son desarrolladas en las cooperativas a través de Reglamentos, que contienen todas las normas para controlar los derechos y obligaciones de los asociados con respecto a estos beneficios; se han desarrollado durante toda la existencia de las cooperativas y están basadas en la autoayuda y solidaridad, conservando su esencia cooperativa y a manera general no ha desvirtuado la actividad financiera, sino que al contrario, genera un control separado y oportuno para evitar el desfinanciamiento. Tampoco ha impedido que se cumpla con las normas de solvencia y prudencia financiera mínima que exige esta actividad.

Del análisis efectuado en todo este capítulo, se desprende que la nueva legislación del Sistema Financiero Popular y Solidario permite nuevas y competitivas actividades financieras a las cooperativas de ahorro y crédito, así como continuar, mejorar y desarrollar las actividades complementarias. Ni para actividades financieras

⁹⁴Cooperativa de ahorro y crédito Policía Nacional Ltda., *Balance Social, Ejercicio Económico Social 2013*, (Quito, Cooperativa de ahorro y crédito Policía Nacional Ltda. 37.

ni para las complementarias se han emitido regulaciones específicas, es decir que existe una falencia en las regulación y que gran parte es por ausencia de tales normas.

Esta falencia en la regulación actual, podría generar una crisis financiera, una de las causas que las originan "es la debilidad de los sistemas de regulación y supervisión, que permiten la ausencia de adecuados y persistentes modelos internos de gestión y control de riesgos, mediante los cuales se asegure que las instituciones financieras mitiguen anticipadamente los eventos adversos."⁹⁵ Por tanto es preciso que las Entidades de regulación y control contribuyan a una supervisión eficiente, lo que redundará en el impulso del cooperativismo financiero.

⁹⁵Luis Chiriboga, *Las Cooperativas de Ahorro y Crédito en las Economía Popular y Solidaria*, (Quito, ed. privada, 2014), 217.

CAPÍTULO III

PAUTAS PARA UNA REGULACIÓN ESPECÍFICA

La nueva Constitución vigente desde año 2008 que rige a las cooperativas de ahorro y crédito las ubica dentro del Sistema Financiero Nacional en un sector específico, el popular y solidario. Con la promulgación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, en el año 2011 se ampliaron las actividades financieras permitidas y se establecieron normas generales dirigidas a estas entidades, sin que se desconozca aparentemente su esencia social, en razón de ser parte la normativa de la economía popular y solidaria.

Con la publicación del Código Orgánico Monetario y Financiero⁹⁶, se deroga la Sección 1a., del Capítulo I del Título III de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, que correspondía a las cooperativas de ahorro y crédito, pasando esta Ley a ser la norma secundaria que rige a las entidades del sector financiero popular y solidario⁹⁷; sin embargo de manera específica establece que la constitución, gobierno y administración de una cooperativa de ahorro y crédito se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.

El Código Orgánico Monetario y Financiero no existe un cambio sustancial en la normativa prevista antes en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, se acogen casi las mismas disposiciones; estas constan en la Sección 2 del Capítulo 6 del Título II del Código Monetario. En especial con respecto la definición de cooperativas de ahorro y crédito en su parte principal es la misma en los dos cuerpos jurídicos mencionados (Art. 445 y Art. 81 respectivamente), sin que exista un cambio que contribuya con impulso de las cooperativas de ahorro y crédito cerradas en el Ecuador.

⁹⁶ Ecuador, Código Organico Monetario y Financiero, Suplemento Registro Oficial 332, 12 de septiembre del 2014

⁹⁷ Ibídem, Art. 442.

De ahí el reto histórico de generar un marco regulatorio apropiado, específico y eficiente acorde a éstas empresas financieras sociales y específicamente para las consideradas "cerradas" que contribuyan a cumplir con la Constitución de la República que manda que las iniciativas de los servicios del sector financiero popular y solidario recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado.

RECOMENDACIONES INTERNACIONALES PARA LA ADOPCION DE UN MARCO JURÍDICO ADECUADO.

La actividad financiera a nivel mundial está sujeta a un riguroso marco legal regulatorio, que busca la ejecución de un adecuado sistema de control y supervisión, teniendo en consideración que " las crisis bancarias vividas en América Latina en las décadas de los 80 y 90 [...] mostraron la necesidad de incrementar los esfuerzos por mantener los sistemas financieros latinoamericanos sanos, sólidos y solventes."⁹⁸ Con una regulación que permita el control preventivo se puede evitar el cierre de entidades financieras, siendo que las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador son consideradas entidades financieras no se puede dejar de ejecutar controles y regulaciones en busca de mantener solvencia y mitigación de riesgos propios de la actividad financiera pero reconociendo su identidad propia y preservando la continuidad del modelo cooperativo financiero.

Recomendación 193 OIT.- El sistema económico cooperativo ha sido reconocido a nivel mundial, motivo por el cual la Organización Internacional del Trabajo en aras de que los Estados doten de un marco regulatorio en el cual pueda desarrollarse el cooperativismo, en su nonagésima Conferencia aprobó la

⁹⁸Matthias Arzbach, *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, Matthias Arzbach, Álvaro Duran, 18 ed. actualizada, San José 2013, 3.

Recomendación 193: Promoción de las Cooperativas, en el numeral 6 del capítulo II que corresponde al *Marco Político y papel de los Gobiernos*, resolvió lo siguiente:

Una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de **un fuerte sector cooperativo**, mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Dentro de este contexto, los gobiernos deberían establecer una política y **un marco jurídico favorables** a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e **inspirados en los valores y principios cooperativos** que se enuncian en el párrafo 3, con miras a: [...]

- a) establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible;
- b) promover políticas destinadas a permitir la creación de reservas apropiadas, que en parte por lo menos podrían ser indivisibles, así como fondos de solidaridad en las cooperativas;
- c) prever la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social;
- d) facilitar la adhesión de las cooperativas a estructuras cooperativas que respondan a las necesidades de los socios, y
- e) alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que, de otra forma, no existirían.⁹⁹

Esta recomendación nace del reconocimiento internacional que tiene el movimiento cooperativo y la necesidad de instruir a los gobiernos para que incluyan dentro de sus políticas sociales y públicas la promoción y defensa de las cooperativas.

Es primordial que esta regulación no sea excesivamente rígida e igual a la que se aplica a Bancos privados; mucho menos dejar de lado a estas entidades financieras no bancarias por catalogarlas como organizaciones marginales o incipientes debido a su labor e interés social en la misma recomendación en el numeral 10 del capítulo III se establece:

10. 1) Los Estados Miembros deberían adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos enunciados en el párrafo 3, y revisar esta legislación y reglamentación cuando proceda.
- 2) Los gobiernos deberían consultar a las organizaciones cooperativas, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, para la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas.

⁹⁹Organización Internacional del Trabajo (OIT), *R193 Recomendación sobre la promoción de las cooperativas*, (Ginebra, 3 de junio 2002). Guía elaborada por la Alianza Cooperativa Internacional.

En virtud de que el motivo de este estudio se refiere a las cooperativas de ahorro y crédito cerradas, es preciso incluir lo previsto en la misma recomendación previsto en el numeral 12 del mismo capítulo III:

12. Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas que faciliten el acceso de las cooperativas al financiamiento de sus inversiones y al crédito. Estas medidas deberían, en particular:

- a) permitir el acceso a préstamos y otros medios de financiamiento;
- b) simplificar los procedimientos administrativos, mejorar el nivel de los activos cooperativos y reducir el costo de las operaciones de préstamo;
- c) facilitar la creación de un sistema autónomo de financiamiento para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, banca y seguros, y
- d) incluir disposiciones especiales para los grupos desfavorecidos.

Es este capítulo, en cada uno de los temas principales se incluirán temas de la Recomendación 193 que servirán de fundamento para consolidar las pautas que requiere el marco regulatorio del movimiento cooperativo financiero ecuatoriano.

Ley Marco para las Cooperativas de América Latina.- La Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, máximo organismo de integración cooperativa a nivel mundial y regional a través de su Consejo Consultivo en febrero del 2008 aprobó la Ley Marco para las Cooperativas de América Latina con el propósito de brindar orientación de los lineamientos fundamentales de la legislación cooperativa, tal como surgen de la doctrina, de los estudios académicos y de la experiencia más acreditada del derecho comparado.¹⁰⁰, entre los aportes principales de esta Ley Marco se encuentran el reconocimiento del "Acto Cooperativo" y del Derecho Cooperativo.

El Acto Cooperativo previsto en la Ley Marco lo reconoce como: *Son actos cooperativos los realizados entre las cooperativas y sus socios o por las cooperativas entre sí en cumplimiento de su objeto social y quedan sometidos al Derecho Cooperativo.*¹⁰¹ y el derecho cooperativo como: *el conjunto de normas especiales,*

¹⁰⁰ Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, Ley Marco para las cooperativas de América Latina, San José Costa Rica, 2009,.

¹⁰¹ *Ibíd*em Art. 7

jurisprudencia, doctrina y practica basada en los principios que determinan y regulan la actuación de las organizaciones cooperativas y los sujetos que en ellas participan.

3.1. Regulación

Las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador, desde sus inicios han mantenido un crecimiento paulatino. "En el periodo petrolero de los setenta y ochenta, estas entidades se desarrollaron de forma muy dinámica continuando con el proceso de consolidación del periodo 1964-74."¹⁰² Resisten la crisis financiera de finales de los 90 que ocasionó el cierre de Bancos, más no de cooperativas, y, se consolidan a inicios del siglo XXI.

En esta segunda década han despuntado y tienen participación importante dentro del sistema financiero nacional, motivo por el que se han ganado la confianza de sus asociados y la sociedad en general, de esta manera el cooperativismo financiero al cierre del año 2013 es:

el segundo subsistema financiero privado con el 14.7% de la cartera total del sistema financiero y los asociados de las CAC [cooperativas de ahorro y crédito] representan el 42,7% del PEA [población económicamente activa]. Adicionalmente a diciembre del 2012, las CAC supervisadas tienen 3.5 Millones de cuentas, mientras que la totalidad de los asociados de las 900 CAC son alrededor de 2 Millones.¹⁰³

Sin duda alguna Ecuador apenas inicia en el proceso de regulación específica de las cooperativas de ahorro y crédito; luego de un largo tiempo en que existió una inadecuada separación de entes de regulación y control, basados solamente en el monto de activos y el tipo (abiertas y cerradas).

¹⁰² Wilson Miño, *Historia del Cooperativismo en el Ecuador*, (Quito, Ministerio Coordinador de la Política Económica, 2013) p. 73.

¹⁰³ Matthias Arzbach, *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, p. 5

Esto dio como resultado, que al segmento de cooperativas abiertas se les ejerza una regulación y control de tipo bancario, además de estricta y restrictiva, por el desconocimiento de su naturaleza jurídica; y, por otro lado a las cerradas se las marginó del sistema financiero con incipientes modelos de supervisión que permitieron la proliferación indiscriminada de estas cooperativas.

En los dos casos, la falta de intervención especializada del Estado contribuyó a desvirtuarla naturaleza jurídica de las cooperativas, pese a que de manera individual las cooperativas, como mencionamos antes, se habían posesionado firmemente en el sistema financiero nacional; en cambio, todo el movimiento cooperativo como tal ha tenido estancamientos importantes.

Es necesario entonces que el Estado ofrezca una regulación adecuada y eficiente que consista en ser y se incluya del Código Orgánico Monetario y Financiero las pautas para una regulación diferenciada que consista en:

- "*Aceptada*" por los agentes y operadores de las CAC, Diálogo permanente entre el sector legislado y sector afectado. [debe existir la sociabilización con el sector cooperativo, darle a importancia a los organismos de integración cooperativa que representan a todo el sector antes de emitir regulaciones que no afecten al sector.];
- "*Adaptada*, Escalonada, sin privilegios sin restricciones." [Se debe identificar las diferencias esenciales entre cooperativas de acuerdo al tamaño de activos, patrimonio y operaciones, pero debe siempre buscar la solvencia de las entidades, sin permitir operaciones cuando no tengan la capacidad administrativa, tecnológica o física y tampoco obstaculizar el inicio de operaciones aduciendo control a las actividades de las cooperativas que si cuentan con tal capacidad.]; y,

- *"Aplicada, Supervisión"* [La regulación debe viabilizar la supervisión, es la fuente de donde se nutre para garantizar la solvencia de las entidades, sin regulaciones la supervisión solamente se limita al registro de las entidades].¹⁰⁴

Dentro de este marco jurídico global al cual se ve sometido el sistema financiero nacional, es imperante que las entidades públicas encargadas de la regulación, tengan en cuenta las pautas generales que están basadas en: la nueva legislación financiera popular y solidaria, una supervisión eficiente, la competitividad de las empresas cooperativas, y la sostenibilidad e integración del movimiento cooperativo.

3.1.1. Nueva legislación.

Las nuevas actividades financieras y complementarias permitidas son una gran oportunidad para que las cooperativas financieras en el Ecuador puedan aplicar y extender su éxito alcanzado a lo largo de su historia y con mayor impacto en estos últimos años; con la salvedad que al ser éstas en su mayoría totalmente nuevas para el sector cooperativo, constituyen un riesgo latente.

Esto genera que la regulación debe orientarse a establecer claramente las normas mediante las cuales las cooperativas podrán iniciar la planificación y desarrollo de estas actividades; para que luego de la preparación técnica puedan obtener la autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; y claro está, una vez autorizadas, contar con un eficiente modelo de supervisión y control.

Por tanto como inicio es preciso que el Código Orgánico Monetario y Financiero establezca la definición clara de cooperativas de ahorro y crédito consideradas cerradas, que pese que son diferenciadas por los diferentes organismos de control y de integración

¹⁰⁴ Helmut Pabst, *Regulación, Supervisión y Gobierno Corporativo, Regulación, Supervisión y Gobierno Corporativo*. DGRV -DeutscherGenossenschafts- undRaiffeisenverband e. V. Sao Paulo. 2013, 4.

cooperativa, por esta razón a partir de la definición de cooperativas de ahorro y crédito se debe incluir:

Cooperativas de ahorro y crédito abiertas y cerradas.- Se consideran cooperativas de ahorro y crédito abiertas en las que sus miembros para asociarse requieren solamente su capacidad legal y cerradas en las cuales el vínculo común de sus asociados está determinado específicamente y el que deberán conservar para permanecer en la cooperativa. La ejecución de operaciones con clientes o terceros debidamente autorizadas no implica que deje de ser considerada como una cooperativa cerrada.

A partir de esta definición se debe iniciar la regulaciones y controles que permitan la emisión de normativa secundaria basadas en determinación clara de las cooperativas cerradas, que son las que conservan su identidad cooperativa y por ende sean objeto de la beneficios previstos en la normativa que rige la Economía Popular y Solidaria .

3.1.2. Supervisión eficiente

Esta supervisión que se nutre de la regulación" debe ser más proactiva. No solo debe castigar a las cooperativas que no cumplen con sus reglas, también debe promover e impulsar la modernización de las cooperativas, la buena gobernación y la visión expansionista de los servicios que puedan ofrecer esta entidades financieras no-bancarias."¹⁰⁵

Es preciso tener en cuenta que la legislación ecuatoriana reconoce a las cooperativas como; empresas económicas de interés social que realizan actividades financieras (intermediación financiera) y de responsabilidad social con sus asociados,

¹⁰⁵ Alexander Shapleigh y Fernando Fernández., *microfinanzas en Ecuador*, (Quito, ed. privada, 2003), 92.

con la posibilidad de operar con clientes o terceros, de ahí la importancia de establecer la pautas para contar con un control y supervisión que genere confianza en la sociedad que ha venido utilizando estos servicios y el interés de nuevos usuarios sea a manera de asociados o clientes.

En la supervisión es preciso incluir y adoptar la figura del *autocontrol* para las cooperativas cerradas, este tipo de control se ejecuta a través de las organizaciones de integración cooperativa que realizan a sus miembros independientemente de la delegación que se prevé según la supervisión auxiliar prevista en el Código Monetario.

3.1.3. Competitividad

Toda empresa en cualquier ámbito en el que se desarrolle, debe buscar innovar en sus productos y servicios para ser competitiva dentro del mercado, de igual manera "la gestión cooperativa responde a un estudio y análisis del entorno de la empresa, responde a los cambios que sufre la estructura organizacional, a nuevas tecnologías que se aplican en el mundo financiero actual."¹⁰⁶ De ahí que un entorno político, en que se encuentran las normas regulatorias debe ser apropiado para que no se convierta en una amenaza.

El marco regulatorio debe estar encaminado a buscar que estas empresas cooperativas sean competitivas y en especial que sus servicios financieros sean más convenientes para los asociados en: atención, costos y oportunidad, con respecto a los Bancos, y de esta manera impulsar el desarrollo de la economía popular y solidaria,¹⁰⁷ siendo este un mandato constitucional, norma jurídica suprema a partir de la cual debe generarse el ordenamiento jurídico secundario. "La regulación debe convertirse, en un sistema jurídico que establezca las bases para la conformación de un sistema de redes

¹⁰⁶ Ángel Izquierdo, *La nueva empresa cooperativa de ahorro y crédito, Una alternativa Financiera*, (Quito, IMAGO, 2002) 59.

¹⁰⁷ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 311.

cooperativas, que les permitan ser más competitivos en una economía fuertemente globalizada.”¹⁰⁸

3.1.4. Sostenibilidad e integración del movimiento cooperativo

El sistema económico cooperativo ha demostrado que se ha mantenido con éxito en el Ecuador y de manera internacional, su modelo es sostenible por naturaleza, y ha contribuido con el desarrollo económico de los países; de ahí la necesidad de que el marco regulatorio busque que este se consolide totalmente y que pueda llegar a la magnitud esperada dentro del ámbito financiero ecuatoriano.

En este punto juega un papel importante la integración cooperativa, que se ha venido debilitando en los últimos años por múltiples factores entre los que prevalecen: la falta de cooperación entre cooperativas, la competencia entre cooperativas, la proliferación de cooperativas en un mismo sector, y la falta de educación cooperativa entre los dirigentes electos que desconocen la necesidad de un movimiento cooperativo unido.

La consolidación de un movimiento cooperativo unido y fuerte permitirá que el Estado pueda mantener un diálogo permanente que posibilite el conocimiento de las necesidades de regulación que requieren las cooperativas. Estos organismos de integración deben ser los encargados de proveer de insumos a las instituciones del Estado al momento de emitir las normas específicas a través de la organización de foros, congresos o cumbres cooperativistas. Además de lo expuesto en este tema, un movimiento cooperativo totalmente organizado a través de las entidades de integración

¹⁰⁸Nelson Jofré, *Consideraciones acerca de a Regulación y Supervisión de Cooperativas*. El caso de las copo. de ahorro y crédito, presentación XIa. Conferencia Regional ACI Américas, Asunción, 3 de Octubre de 2002, p. 95.
en <http://www.aciamericas.coop/spip.php?page=buscadocs&recherche=regulacion>

cooperativa, permitirá emitir las normas para viabilizar la supervisión delegada que requiere el sector por el gran número de cooperativas existentes.

Conocidos estos preceptos generales sobre los cuales debe basarse una adecuada regulación en materia de cooperativas de ahorro y crédito, es preciso fijar las pautas específicas que requiere la actividad cooperativa financiera en el Ecuador, las cuales son tomadas de los elementos esenciales que establece la definición de cooperativas de ahorro y crédito en la Ley de la Economía Popular y Solidaria referida en el primer capítulo de este trabajo.

Siendo esencial para un mejor análisis y estudio dividir en cuatro temas generales que requieren la atención del Estado en materia de regulación:

- Actividades financieras;
- Actividades complementarias;
- Prácticas de Buen Gobierno Cooperativo; y,
- Actividades de Responsabilidad Social.

Cada uno de estos temas con respecto a la Filosofía, Doctrina y Legislación Cooperativa, tiene su singularidad y sobre cada uno de ellos se emitirán las pautas específicas.

3.2. Actividades financieras

Las entidades financieras privadas no solo del Ecuador, sino en todos los países han sido objeto de una regulación estricta en razón de que administran depósitos de sus clientes y estos son colocados en créditos a terceros (intermediación financiera); de ahí la importancia de proteger estos depósitos que son propiedad de terceros.

El sector financiero privado es parte primordial del Sistema Financiero de cualquier país, en razón de que se "constituye en un elemento fundamental para la asignación de recursos en la economía, ubicándose como transmisor de los flujos de ahorro que permiten el normal desenvolvimiento de los demás sectores de la economía;"¹⁰⁹ De tal manera que es deber fundamental del gobierno preservar y promover el Sistema Financiero Nacional, además de buscar que este se amplíe y abarque a todos los sectores de la economía, para que la movilización de ahorros llegue a través de créditos a lugares en los cuales es necesario fortalecer la economía popular y solidaria en pleno crecimiento a partir de su reconocimiento en la Constitución de la República, que establece que el *sistema económico del Ecuador es social y solidario*.¹¹⁰

La normativa que dispone el fomento y promoción del cooperativismo financiero, busca que este se convierta en el Sector del Sistema Financiero nacional, encargado de impulsar el ahorro y movilizarlo a créditos para satisfacer las necesidades financieras básicas de sus asociados y ser la fuente de financiamiento de las organizaciones que conforman las micro, pequeñas y medianas industrias y las unidades productivas.

Dentro de las actividades permitidas a las cooperativas de ahorro en el Código Orgánico Monetario y Financiero para las el sector financiero popular y solidario se debe incluir que las cooperativas de ahorro y crédito, que estas: podrán realizar las actividades financieras que requieran sus socios previa la autorización de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

Es necesaria" la elección de un sistema regulador [que permita] y de supervisión que pueda requerir ser una combinación de auto-regulación, supervisión de riesgo, y

¹⁰⁹ Luis Chiriboga, *Sistema Financiero*, (Quito, Ed. privada 2010), 17.

¹¹⁰ Constitución de la República, art. 283.

regulación especializada no bancaria,"¹¹¹ que encaje en el modelo económico cooperativista financiero. Dentro del requisito de regulación se determinan las siguientes pautas:

- Viabilizar la ejecución de operaciones financieras permitidas;
- Mantener la solvencia de las cooperativas; y,
- Brindar seguridad de los asociados y clientes.

3.2.1. Viabilizar la ejecución de operaciones financieras permitidas

El marco regulatorio debe estar encaminado a que las cooperativas financieras, que efectivamente *puedan ejecutar* todas las actividades financieras permitidas en la legislación que norma el sector financiero popular y solidario; no solamente deben quedar enunciadas y permanecer inaplicables por estas organizaciones, en virtud de que los organismos de control no cuentan con las normas para autorizar el inicio de operaciones.

Las cooperativas de manera esencial satisfacen las necesidades de sus asociados y además buscan hacer lo mismo con sus aspiraciones; su éxito esta netamente vinculado a ofrecer servicios específicos de acuerdo a la necesidad de las personas que conforman el vínculo común de cada organización; los asociados al estar dentro de una sociedad cada día más cambiante y moderna, tienen nuevas necesidades que nacen de sus aspiraciones, por lo que "la proyección de la evolución de largo plazo del mercado financiero está estrechamente relacionada con el desarrollo de nuevos productos, ya que los patrones cambiantes de las conductas colectivas afectan el modo en el que se reciben los nuevos productos del mercado."¹¹² Esta evolución será posible con un marco

¹¹¹ Alexander Shapleigh y Fernando Fernández., *microfinanzas en Ecuador*, (Quito, ed. privada, 2003), 27.

¹¹² Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito WOCCU, *El logro del equilibrio en la microfinanzas: guía práctica para movilizar ahorros*. (Madison, WOCCU, 2003) 144.

regulatorio claro y viable, de esta manera las organizaciones cooperativas financieras podrán iniciar la planificación para ofrecer nuevos servicios financieros a sus asociados; esta planificación incluye obtención de recursos y tipificación de riesgos, que al ser identificados permitirán mantener un sistema financiero solvente y confiable.

Se debe establecer que las cooperativas de ahorro y crédito cerradas puedan ejercer las actividades financieras autorizadas también cuando requieran operar con terceros o clientes sin necesidad de solicitar nuevas autorizaciones.

Las Cooperativas cerradas como se establecido en esta investigación tiene un vinculo común definido, del cual muchas veces basan la mayoría de su financiamiento en virtud de que los ingresos de sus asociados provienen la mayoría de las veces de dicho vinculo, por lo que dentro de los operaciones financiera se debe conservar la actividad que consiste en recibir préstamos de *instituciones no financieras*, además estas cooperativas cerradas en las cuales se conserva la identidad cooperativa son objeto de financiamientos por organismos públicos y privados del país y del exterior que fomentan el cooperativismo.

3.2.2. Mantener la solvencia de las cooperativas

El modelo cooperativo ha permitido que las entidades cooperativas se mantengan fuertes y solventes, las normas que se emitan, es preciso que tengan la finalidad de dotar de la seguridad suficiente para que las organizaciones que inicien nuevas actividades financieras y las que empiecen a operar con clientes o terceros no entren en crisis que puedan desencadenar el debilitamiento del sistema cooperativo financiero que al momento goza de la confianza de sus asociados por la solvencia que han demostrado, en especial en la crisis bancaria de finales de los años 90 en Ecuador.

El origen de estos eventos contrarios para la economía de cualquier país, se da por la inexistencias de regulaciones, que determinen que" las instituciones [financieras]

deben adoptar políticas para el manejo de liquidez y diseñar estrategias para el manejo de este, con el fin de evitar incumplimientos contractuales o los sobrecostos para su cumplimiento,"¹¹³ por lo que los organismos encargados deben tener en cuenta que es un hecho histórico en el Ecuador el inicio de estas actividades financieras en las cooperativas.

Al momento de construir un apropiado sistema de regulación y supervisión se debe tener en claro los costos de operación en los que incurrirán las cooperativas, dentro de los cuales están los recursos: humanos, tecnológicos, contribuciones a las entidades de control y los costos por seguros de depósitos, impuestos, entre otros; estos pueden aumentar de manera significativa el precio que deben pagar los asociados para acceder a estas operaciones, lo que provoca que continúen utilizando los servicios de bancos o sociedades financieras¹¹⁴, siendo que estas ya cuentan con estos recursos en razón de que los accionistas realizan inversiones e innovaciones para obtener un lucro (vender servicios), al contrario de lo que ocurre en las cooperativas, que al no existir inversionistas que vayan a tener su retorno, son los mismos asociados quienes deben aportar a fin de adquirir los recursos para satisfacer una necesidad conjunta que no genera ganancia individual, por lo que un aporte excesivo sumado al costo del servicio no será de su interés.

En base a lo expuesto la segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito no puede estar basada solamente al monto de activos como se establece en el Art. 447 del Código Orgánico Monetario y Financiero, en el que se determina que las cooperativas que superen los ochenta millones de activos conforman el segmento 1, a las que se

¹¹³ Luis Chiriboga, *Las Cooperativas de Ahorro y Crédito en la Economía Popular y Solidaria*, p. 217.

¹¹⁴ CREDIFE. Alcance de propuesta. Proponemos la creación de una ENTIDAD PERDURABLE Y AUTOSOSTENIBLE de asistencia financiera para MICROEMPRESAS, caracterizada por estándares competitivos de eficiencia y rentabilidad. Alexander Shapleigh y Fernando Fernández., *microfinanzas en Ecuador*, (Quito, ed. privada, 2003), 143.

ejerce controles mayores controles, teniendo tan solo como argumento el tamaño de las cooperativas, la segmentación de las cooperativas debe obedecer a ser abiertas y cerradas, de esta manera las cooperativas cerradas que como se determinado en este trabajo tienen su propia particularidad y requieren regulación diferenciada independientemente del tamaño de activos.

3.2.3. Brindar seguridad de los asociados y clientes

En el negocio financiero la confianza de los depositantes es primordial para solventar las obligaciones adquiridas por las entidades financieras, que corresponden a la capacidad de devolución de los depósitos captados (sean a la vista, plazo fijo u otra modalidad) más el correspondientes interés generado por motivo de la actividad financiera a sus asociados o clientes.

La falta de regulación y supervisión especial ha generado que los asociados piensen que sus organizaciones no les dan la seguridad para realizar las actividades financieras que les ofrecen las entidades bancarias y por tanto no confíen sus depósitos de mayor cuantía a las cooperativas y las vean como pequeñas organizaciones sociales y hasta muchas veces informales, lo que puede ocasionar retiros masivos de depósitos que afectarían a la liquidez de esta entidades financieras cooperativas.

3.3. Actividades Complementarias

Como se estableció en el capítulo anterior, las cooperativas financieras a más de la actividad básica de captación y movilización de ahorros para destinarlos a los créditos a sus mismos asociados, incurren en actividades complementarias que están ligadas y entendidas por las necesidades sociales y culturales de las personas que conforman el vínculo común.

Estas actividades han sido manejadas por las cooperativas de una manera adecuada en razón de que son debidamente reglamentadas y monitoreadas por los mismos miembros, en virtud del comportamiento y desarrollo de la actividad complementaria. Como premisa fundamental la gestión está ligada al bajo costo de operación y administración en virtud de que se utiliza los mismos recursos, sean humanos y tecnológicos, con los que cuentan para el cumplimiento del objeto social principal que es otorgar servicios financieros.

Dentro de la regulación de las actividades complementarias que ejecutan las cooperativas de ahorro y crédito cerradas se debe tener en cuenta las siguientes pautas:

- Reconocimiento y determinación de actividades complementarias permitidas;
- Establecimiento de modelos de gestión específicos para desarrollar actividades complementarias; y,
- Emisión de directrices para inversión de capital y rendimientos de fondos de ayuda mutua.

3.3.1. Reconocimiento y determinación de actividades complementarias permitidas

El marco de regulación no debe desconocer las actividades complementarias que ejecutan las cooperativas financieras y que han estado presentes en las cooperativas desde tiempo atrás, estas actividades forman parte de la esencia de estas organizaciones y los asociados utilizan estos servicio en la cooperativa, esto implica el establecimiento de regulaciones que restrinjan su continuación y más aún la eliminación podría generar en los asociados disconformidades y hasta retiros de aportes y ahorros.

Como mencionamos antes, el Estado debe buscar la activación de la economía popular y solidaria, siendo uno de los medios, el desarrollo de "las microfinanzas a través de las cooperativas de ahorro y crédito, que han probado ser una manera efectiva de incluir al sector informal en el sistema financiero. [...] Su importancia (de las instituciones micro-financieras cooperativas) continuará creciendo a medida que atraigan a más clientes y se conviertan en instituciones financieras más sofisticadas."¹¹⁵ Por esta razón los asociados buscan tener más beneficios que complementen sus necesidades en su misma cooperativa y completar el ciclo en el cual los recursos que obtienen de créditos no sean luego absorbidos por el hecho de pagar altos costos por servicios de otra índole en empresas comerciales que buscan la obtención de lucro.

El Código Monetario elimina la posibilidad de la ejecución de actividades de complementarias para las cooperativas del segmento 1, siendo estas las que superan los ochenta millones de activos¹¹⁶, de la investigación realizada en este trabajo se ha podido determinar que existen cooperativas y en especial las cerradas que al tener un vínculo común determinado generan y mantienen actividades complementarias. Por tanto en el Código Monetario en el Art. 446 al final se debe incluir lo siguiente: *Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas independientemente del segmento al que pertenezcan podrán ejecutar las actividades no financieras previa la autorización de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria.*

3.3.2. Establecimiento de modelos de gestión específicos para desarrollar actividades complementarias

Las actividades complementarias en las cooperativas son manejadas por los mismos ejecutivos que se dedican a las actividades financieras, contando éstos con conocimientos de administración para afrontar el riesgo que implica la actividad. Pero

¹¹⁵ Alexander Shapleigh y Fernando Fernández., *microfinanzas en Ecuador*, p. 27.

¹¹⁶ Código Monetario Art. 446 y 447.

es imperiosa la necesidad de regular y establecer modelos de gestión básicos para que las cooperativas ejecuten las actividades complementarias; y, que también sean utilizados por los organismos de supervisión, sea estatal o delegada para determinar el nivel de riesgo en el cual incurren estas entidades al momento de ejecutar las actividades complementarias.

3.3.3. Emisión de directrices para inversión de capital y rendimientos de fondos de ayuda mutua.

Las cooperativas son organizaciones que basan sus actividades en la ayuda mutua y la solidaridad, como principios primordiales que estarían abarcando los siete principios universales analizados al inicio de este trabajo; por tanto, como se estableció en el capítulo anterior, es una constante que en las cooperativas, en especial las cerradas, en donde prima el vínculo institucional por motivo de relación laboral, se formen fondos con aportes de los asociados que son redimibles a largo plazo; es primordial por tanto que se establezcan normas que permitan determinar porcentajes de reservas, tipos de inversiones, entidades u organismos en los cuales se deban realizar tales inversiones, reportes periódicos, normas básicas de liquidez que permitan establecer una alerta sobre el comportamientos de estos fondos.

Dentro de las actividades complementarias permitidas para las cooperativas cerradas se debe incluir la expresamente que estas podrán formar y mantener fondos de ayuda mutua, para satisfacer necesidades de los asociados basados en la aportación de estos, por supuesto previa la autorización del organismo de control y con supervisión permanente.

3.4. Prácticas de Buen Gobierno Cooperativo

La práctica de un buen gobierno corporativo en las entidades financieras es un elemento esencial y obligatorio para seguridad de inversionistas y depositantes; por cuanto busca generar confianza y buenas relaciones entre todos los grupos de interés que las conforman: Accionistas, Directorio y Administración.

Es primordial para toda organización que realiza actividades financieras, mantener una adecuada gobernabilidad, que está definida como el "conjunto de principios y normas que regulan el diseño, integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de la empresa. [...] no es un instrumento individual, sino más bien, un concepto que incluye el debate sobre las estructuras apropiadas de gestión y control de las empresas."¹¹⁷

La regulación en este ámbito debe analizarse desde el punto de vista de la esencia cooperativa que cuenta con organismos de gobierno que, en su mayoría, son conformados por los mismos asociados, siendo quienes ejercen dichos cargos, como son: la Asamblea General de Representantes,¹¹⁸ el Consejo de Administración, y el Consejo de Vigilancia; además se permite en nuestra legislación que el Gerente (Representante Legal) pueda ejercer tal función, manteniendo la calidad de asociado. Todos estos aspectos generan un alto grado de conflicto de interés en el gobierno, control y administración de las cooperativas.

Las organizaciones sociales en las que existe el aporte de muchos y en los cuales la mayoría de los integrantes desconocen de los temas técnicos de cada tipo de operaciones, genera que exista abuso de grupos que tienden a favorecerse de manera individual de los excedentes que generan estas organizaciones; lo que ha determinado

¹¹⁷ Álvaro Duran, *El Gobierno Corporativo en las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe -estado actual de implementación-* (San José, DGRC, 2014) 2.

¹¹⁸ Las cooperativas que tengan más de doscientos socios, realizarán la asamblea general a través de representantes, elegidos en un número no menor de treinta, ni mayor de cien. *Ley de la Economía Popular y Solidaria*, art. 34

que dentro de las cooperativas de toda índole,(no son excepción las de ahorro y crédito cerradas) existan pugnas para alcanzar y mantenerse en los organismos de gobierno.

Por estas consideraciones, el marco regulatorio debe buscar mantener una adecuada gobernabilidad en las organizaciones y evitar los conflictos de intereses, teniendo como premisa fundamental que "el asociado con su doble rolde copropietario y cliente enfrenta un conflicto de intereses: no sabe si debería crear valor para la empresa o ventajas para él como cliente,"¹¹⁹ este conflicto se ahonda al momento que el asociado llega a ser directivo y cuenta con poder para cambiar políticas y reglamentos internos.

Con más énfasis en el ámbito netamente financiero, es preciso ahondar en que las cooperativas por el hecho de pertenecer a un mismo vínculo no están excluidas de la visión de lo que es un buen gobierno. "Principios como la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información se convierten en elementos fundamentales que deben existir y promoverse dentro de una cooperativa, para garantizar y fortalecer su gobernabilidad."¹²⁰ Es por esta razón que las cooperativas como organizaciones sociales no deben justificar la ausencia de esta práctica por el hecho antes enunciado.

Al ser las cooperativas un movimiento con identidad y doctrina propia es preciso que la regulación vaya encaminada a reconocer que cuenta con un *Gobierno Cooperativo*, que es similar al gobierno corporativo, pero con las especificaciones propias de la identidad cooperativa que cuenta con sus principios propios.

¹¹⁹Arzbach, Regulación y *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, 9.

¹²⁰ Alianza Cooperativa Internacional ACI, *Manual de Buen Gobierno Cooperativo*, (San José, Manuel Nariño, Alberto Mora Portuguez, Editores), 15

En el Código Orgánico Monetario y Financiero se establece que la existencia del *gobierno cooperativo*¹²¹ sin embargo no se hace una distinción entre los mismos, por lo cual se debe incluir sus principios siendo estos:

Los principios del Buen Gobierno Cooperativo explican las reglas y los procedimientos para tomar decisiones en asuntos, tales como el trato equitativo de las y los asociados, el manejo de los conflictos de interés, la integración y composición del capital, los esquemas de remuneración e incentivos de la administración, las adquisiciones de control, la revelación de información, la afluencia de proveedores -entre otros- que afectan el proceso a través del cual la identidad y la significancia de ser cooperativas se vive cotidianamente.¹²²

Para generar una adecuada gobernabilidad la regulación debe tomar como pautas en las cooperativas de ahorro y crédito cerradas las siguientes:

- Participación de la mayoría de los asociados en los procesos de elecciones de directivos y promover la alternabilidad;
- Promover la capacitación específica y calificación de directivos, gerente y ejecutivos principales;
- Obligatoriedad de mantener programas de transparencia de la información dirigida a los asociados; y,
- Obligatoriedad de mantener programas de transparencia de la información dirigida a los asociados.

3.4.1. Participación de la mayoría de los asociados en los procesos de elecciones de directivos y promover la alternabilidad

Debido a que en las cooperativas los asociados son los copropietarios, se debe regular los mecanismos mediante los cuales, la mayoría de los miembros participen en la elección de Representantes y Directivos, la designación debe responder a adecuados procesos electorarios, claros y transparentes; además que determinen que todos los

¹²¹ Código Orgánico Monetario y Financiero, Arts. 230, 280,281,282, y 283.

¹²²ACI, *Manual de Buen Gobierno Cooperativo*, 26.

asociados puedan tener la posibilidad de elegir y ser elegidos, que las minorías estén debidamente representadas y también los demás grupos de cada organización.

Los procesos eleccionarios deben ejecutarse con perspectiva de equidad de género y que se amplíe a toda la legislación cooperativa, "teniendo en cuenta que la mayor parte de la leyes y normas que rigen a las cooperativas están escritas en lenguaje masculino y por tanto contienen elementos discriminatorios por omisión, puesto que no hacen referencia explícita a las mujeres,¹²³" teniendo en cuenta que la población que se dedica a las microfinanzas está en un alto grado conformada por mujeres. Dentro de la Recomendación 193 de la OIT se establece que se debería prestar especial atención al incremento de la participación de las mujeres en el movimiento cooperativo en todos los niveles, en particular en los de gestión y dirección.

Un tema de importancia es exista regulación específica para que haya alternabilidad en los directivos, que no existan dirigentes que permanezcan en sus cargos largos periodos, lo que puede generar grandes problemas de conflictos de interés, por eso es necesario reconocer que la Regulación más destacada ha estado centrada en la democracia y control cooperativo, facilitando la soberana decisión de los asociados de nombrar nuevos dignatarios [...], el transparente proceso de selección amplía la confianza del asociado en su organización.¹²⁴

En razón que en las cooperativas cerradas se debe buscar la aplicación de procesos democráticos en los directivos para evitar abusos, se debe generar regulaciones específicas que indiquen que para la elección de representantes a la asamblea general al menos exista la participación del 50% de los asociados activos, de esta manera se garantiza la difusión y la promoción de procesos electorales.

¹²³Mabelle Figueroa, *Propuesta Metodológica para el Análisis de la Legislación Cooperativa con Perspectiva De Género* (San José, Alianza Cooperativa Internacional). 10.

¹²⁴Hugo Hernández, *Éxito en las cooperativas de ahorro y crédito, Un estado posible*, p. 65.

3.4.2. Promover la capacitación específica y calificación de directivos, gerente y ejecutivos principales

Como habíamos indicado, en las cooperativas, los organismos directivos están conformados por los mismos asociados, lo cuales en la mayoría de los casos responden a un grupo determinado, con un elemento en común, siendo el más significativo el que corresponde a la profesión (cooperativas cerradas de médicos, odontólogos, policías, militares, etc.), lo que implica de manera lógica que no tienen el conocimiento requerido en administración o finanzas, para dirigir, administrar y controlar una entidad financiera.

La actividad financiera implica un alto riesgo, que puede ser mitigado solamente con conocimientos y técnicas específicas aplicadas; el desconocimiento de temas esenciales en especial en los temas que refieren a la prudencia financiera, pueden ocasionar que se tomen malas decisiones que pueden afectar directamente a la solvencia y estabilidad de las instituciones financieras; por tal motivo se debe exigir que los Directivos y Gerentes sean capacitados específicamente en aspectos financieros y administrativos que se requieren para dirigir una empresa cooperativa financiera, los que deben contar con evaluaciones y actualización permanente mientras dure el ejercicio de sus cargos.

Esta capacitación debe ampliarse y obligarse a los principales ejecutivos, como gerentes de áreas importantes y directores, que cuentan con conocimientos específicos en el ámbito netamente financiero y de administración de sociedades de capitales y desconocen el ámbito social de las cooperativas.

En razón de que las cooperativas cerradas cuentan con asociados que provienen de un vínculo común específico, se debe generar regulaciones obligatorias que incluyan además de horas mínimas de capacitación que por lo menos sean de 200 horas (la

reglamentación actual apenas exige 20 horas)¹²⁵; debe incluir la obligación de la conformación de comités técnicos siendo estos de: Auditoría, Retribuciones, Ética, Responsabilidad Social.

3.4.3. Obligatoriedad de mantener programas de transparencia de la información dirigida a los asociados.

En las entidades financieras se da mucha importancia a la transparencia de la información que consiste en un adecuado sistema de comunicación que permita a los asociados conocer de manera clara y verás la real situación financiera y social de las cooperativas.

En las cooperativas la regulación debe fomentar que exista un adecuado sistema de comunicación entre las cooperativas y los asociados con la finalidad de lograr un sentido de pertenencia en sus miembros, que serán quienes a través de su derecho al voto, van a dirigir a la cooperativa, y al no tener información correcta puede generar que provoquen crisis internas.

Esta transparencia permite en las cooperativas financieras organizar el sistema de control interno, la administración de riesgos y el control de lavado de activos con base en la normativa existente en cada país,¹²⁶ con esta comunicación a los asociados se fortalecerá a las entidades cooperativas.

Dentro de las regulaciones específicas para las cooperativas cerradas se debe incluir, que la información a los asociados debe ser manera trimestral, en razón de que la falta de obligatoriedad ocasiona que los socios conozcan el estado financiero y la existencia de conflictos de interés; de la misma manera se deben establecer los montos máximos de remuneraciones u honorarios del gerente y ejecutivos para evitar abusos y pagos excesivos.

¹²⁵ Reglamento General a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, Art.41

¹²⁶ ACI, *Manual de Buen Gobierno Cooperativo*, 27.

3.5. Actividades de Responsabilidad Social

La definición de cooperativas de ahorro y crédito en la Ley de la Economía Popular y Solidaria, establece que éstas son organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente con el *objeto* de realizar actividades de intermediación financiera y *de responsabilidad social* con sus socios,¹²⁷ sin embargo como se analiza en todo este trabajo, no se han generado las regulaciones requeridas ni para las actividades financieras, ni para las complementarias. Del análisis realizado de la regulación actual en ninguna de ellas se hace alusión a la Responsabilidad Social Cooperativa.

La responsabilidad social en los últimos años se ha afianzado en el ámbito empresarial, que busca retribuir parte de las utilidades obtenidas en beneficio de personas que adquieren sus productos o servicios y la comunidad en la cual se desarrolla la actividad productiva.; La responsabilidad social de esta manera se define como la voluntad de las organizaciones de incorporar consideraciones sociales y ambientales en la toma de decisiones y de rendir cuentas por los impactos de sus decisiones y actividades en la sociedad y el medio ambiente;¹²⁸ como premisa fundamental se determina que estas acciones son voluntarias, es decir no existe la obligación legal de que las empresas la cumplan; y están encaminadas a mejorar las prácticas laborales, los derechos humanos, el medio ambiente.

En este tema es preciso que las regulaciones tengan como pauta dos temas fundamentales para reconocer la esencia cooperativa y la obligación de ser empresas socialmente responsables:

¹²⁷ Ley de Economía Popular y Solidaria, art. 81.

¹²⁸ Norma ISO 26000 – 2010

- Reconocimiento de la Responsabilidad Cooperativa basada en el cumplimiento de los principios cooperativos.
- Establecer un modelo de Balance Social Cooperativo específico para las cooperativas de ahorro y crédito.

3.5.1. Reconocimiento de la Responsabilidad Social Cooperativa basada en el cumplimiento de los principios cooperativos.

Hemos dicho que las cooperativas se guían por principios y valores que buscan mantener su esencia en las operaciones que realizan; estos principios abarcan todos los aspectos que se refieren a diferentes campos en los que se relacionan, entre los que se destacan: los mismos asociados como integrantes de la organización, los trabajadores, el medio ambiente y la comunidad en la que se encuentra inserta, es por esto que la responsabilidad social cooperativa se define como:

a la que se obliga una cooperativa desde su esencia y en cumplimiento de los principios cooperativos, mediante un comportamiento ético y transparente y una gestión que:

- Satisfaga las necesidades de las personas asociadas.
- Contribuya al desarrollo económico, social y ambiental.
- Impacte positivamente en la comunidad.
- Contribuya a la mejora de vida y la dignidad humana.¹²⁹

Por lo tanto, la responsabilidad social cooperativa no es un tema de moda o de marketing, es su esencia misma y su deber social, que está obligada a cumplir. Sin embargo en tiempos en que la responsabilidad social empresarial está en auge y es tomada como acciones voluntarias de las demás sociedades económicas, es preciso que se reconozca su diferencia y se confirme dentro de la doctrina y filosofía cooperativa.

¹²⁹Liliana Gonzalez y Juan Carlos San Bartolomé, *Balance Social Cooperativo: Una construcción en construcción. Ética y Transparencia en la gestión cooperativa*. (Buenos Aires, Ed. Red Gráfica, 2008) 19.

El marco regulatorio debe reconocer la naturaleza jurídica de las cooperativas como *empresas* y no confundir el hecho de realizar actividades de responsabilidad social con acciones filantrópicas, de beneficencia o de caridad; en la que se entrega bienes sin ningún tipo de retribución o retorno; esto en virtud de que la responsabilidad social cooperativa va más allá, el altruismo cooperativo no excluye a la caridad, pero no la confunde con el verdadero compromiso social. Hoy por hoy, la verdadera solidaridad es compartir y difundir el conocimiento, ayudar a las personas a crecer y a mejorarse.¹³⁰

En el Código Orgánico Monetario y Financiero en el que se establece una sección específica se debe incluir el concepto de responsabilidad social cooperativa, siendo este: *La responsabilidad social cooperativa consiste en el cumplimiento de los valores y principios universales cooperativo, reconocidos en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.*

3.5.2. Establecer un modelo de Balance Social Cooperativo específico para las cooperativas de ahorro y crédito.

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria establece que todas las organizaciones que están regidas por esta Ley incorporarán en sus informes de gestión, el *balance social* que acreditará el nivel de cumplimiento de los principios y sus objetivos sociales, en cuanto a la preservación de su identidad, su incidencia en el desarrollo social y comunitario, impacto ambiental, educativo y cultural.¹³¹ Es decir, todas las organizaciones que conforman la economía popular y solidaria que está

¹³⁰ Ivano Barberini, *El vuelo del abejorro, Cooperativismo Ética y Desarrollo* (Buenos Aires, Intercoop, 2009) 147.

Ivano Barberini (1939 – 2009): Presidente de la Alianza Cooperativa Internacional 2001 – 2009. Galardonado con el *Sigillum Magnum* de la más antigua casa de estudio del mundo, la *Università degli Studi di Bologna*. Autor de numerosas publicaciones y militante del cooperativismo desde su juventud.

¹³¹ Ley de Economía Popular y Solidaria, Disposición General Segunda.

integrada por los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares,¹³² deben presentar su balance social.

Como ha sido evidenciado en este trabajo, las cooperativas y en especial las de ahorro y crédito tienen su naturaleza jurídica propia, por ende no pueden ser medidas en el ámbito social de la misma manera que las demás organizaciones, ni de la misma economía popular y solidaria, ni de otro tipo de economía.

Un balance social de manera general se lo puede concebir como el "informe que emite una organización, cuya finalidad es brindar información metódica y sistemática referida a la responsabilidad social asumida y ejercida por ella. Constituye una herramienta para informar, planificar, evaluar y controlar el ejercicio de dicha responsabilidad."¹³³ Es por ende una forma de medir la acción social de la organización, dependiendo de las características de cada una.

Entendido que la responsabilidad social en las cooperativas es su esencia misma y que se basa en el cumplimiento de los principios universales del cooperativismo, por tanto el balance social cooperativo es:

una herramienta de la gestión socioeconómica que les facilita a las cooperativas medirse y mostrar su eficiencia y su eficacia a los/as asociados/as – sus dueños/as - especialmente y a todos los demás grupos de interés que están impactados por su accionar en relación con el cumplimiento de su propia esencia o identidad, es decir desde los valores y los principios cooperativos.¹³⁴

El Modelo de Balance Social Cooperativo debe basarse en el cumplimiento de los principios cooperativos, para lo cual se deben generar indicadores de cada uno de los siete principios; esto permitirá medir la eficacia en cuanto a las actividades realizadas por las cooperativas y las deficiencias en razón de que el sistema cooperativo está ligado a la integralidad de sus principios.

¹³² *Ibíd.* 8

¹³³ Luis Chiriboga, *Las cooperativas de ahorro y crédito en la economía popular y solidaria*, 302.

¹³⁴ Liliana Gonzalez y Juan Carlos San Bartolomé, *Curso Balance Social Cooperativo Modulo II*, (Bueno Aires, Universidad Nacional Tres de Febrero, 2014), 9.

CONCLUSIONES

- En el Ecuador, pese al largo historial de las cooperativas de ahorro y crédito, que supera los 100 años, con gran impacto el sistema financiero nacional en la actualidad; la legislación del sector financiero popular y solidario no reconoce la filosofía y doctrina cooperativa y la acoge como norma supletoria que lleva a la ambigüedad de su cumplimiento y por ende no se ha desarrollado el Derecho Cooperativo en el Ecuador, por este motivo las cooperativas cerradas han sido limitadas en su crecimiento y la ejecución de actividades financieras.
- Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas en la legislación ecuatoriana no han sido reconocidas expresamente como empresas cooperativas sociales, sino que cada día son más vinculadas con las actividades que ejecutan los Bancos privados y sociedades financieras, desvirtuándose de esta manera su esencia e identidad cooperativa por lo es preciso que se reconozca su existencia incluyendo si definición en el Código Orgánico Monetario Financiero y su diferencia con las cooperativas abiertas.
- El *acto cooperativo* no se encuentra reconocido y por ende no está definido expresamente en la legislación ecuatoriana, se ha incluido dentro del acto económico solidario, con respecto a las cooperativas financieras. La falta del reconocimiento del acto cooperativo financiero ha generado la confusión en especial en las entidades públicas, debiendo ser incluido el acto cooperativo financiero con sus propias características que fueron expuesta en esta investigación .
- El trato preferencial e incentivos establecidos en la Constitución de la República y en las Leyes que rigen el Sector Financiero Popular y Solidario no han sido implementadas para las cooperativas de ahorro y crédito, mucho menos para

cooperativas cerradas, por la falta de regulaciones y normativa secundaria por lo que es imperante la creación de organismos de control y regulación específicos para las Cooperativas de ahorro y crédito.

- Las instituciones públicas encargadas, del fomento, impulso, regulación y supervisión no han generado ni propiciándola emisión de regulaciones específicas y diferenciadas para las cooperativas de ahorro y crédito y mucho menos todavía para las cerradas.
- A la hora de la emisión de políticas públicas dirigidas a las cooperativas de ahorro y crédito cerradas, por el hecho de prestar servicios financieros a sus asociados, no se puede desvirtuar su naturaleza jurídica esencial, que reconoce los valores y principios universales del cooperativismo.
- Las Entidades de control y de regulación del Sector Financiero Popular y Solidario y en especial en el ámbito que corresponde a las cooperativas de ahorro y crédito, tanto abiertas como cerradas, no han llegado a consolidarse y cumplir con el propósito de impulsar e incentivar el sistema cooperativo.
- No existe una supervisión adecuada para las cooperativas de ahorro y crédito cerradas que se encuentran en los segmentos más pequeños, en razón que no se ha fomentado el crecimiento de organismos de integración cooperativa que se encarguen de la supervisión auxiliar o delegada, las regulaciones deben incluir la integración cooperativa de manera obligatoria y no voluntaria como establece la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria.
- Durante los tres años de vigencia de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria en los que normó al Sector Financiero Popular y Solidario, la falta de una regulación que consiste en una legislación secundaria, impidió que las cooperativas de ahorro y crédito puedan realizar las nuevas actividades

financieras permitidas y que además se consoliden las actividades complementarias que ya ejecutan estas entidades y debe ser estar reconocidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero.

- Es imperante la necesidad de contar con una Superintendencia de Cooperativas específica para las cooperativas de ahorro y crédito que ejerzan regulación y supervisión especializada no bancaria, en razón de que estas entidades cooperativas financieras representan el subsistema financiero privado en el Ecuador.
- Los organismos públicos de fomento, promoción e incentivos tienen su competencia para todas las organizaciones de la economía popular y solidaria, las que superan las 16000, y no están separados específicamente para el sector cooperativo de ahorro y crédito.
- La adaptación de regulaciones y controles de tipo bancario de las cooperativas de ahorro y crédito, sin aplicar la diferenciación específica, ha generado que las cooperativas de ahorro y crédito cerradas no cuenten con una supervisión aplicada a su naturaleza jurídica.

BIBLIOGRAFIA

- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL para las Américas, *Análisis del Modelo Cooperativo en el nuevo escenario económico: Primer Taller Ideológico*, San José, Alianza Cooperativa Internacional, 2005.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL para las Américas, *Cooperativismo y globalización en Latinoamérica: Una visión integral de once países sobre los procesos de integración comercial*, San José, Alianza Cooperativa Internacional, 2006.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL para las Américas, *La Legislación Cooperativa en los países andinos*, San José, Alianza Cooperativa Internacional, 2009
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL para las Américas, *Ley Marco para las cooperativas de América Latina*, San José, Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, 2009.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL para las Américas, *Manual de buen gobierno cooperativo*, Manual Mariño, Alberto Mora compiladores, San José, Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, 2010.
- ARZBACH, Matthias, *Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe*, San José, Matthias Arzbach, Álvaro Duran, 18 ed. actualizada, San José 2013.
- BARBERINI, Ivano, *El vuelo del Abejorro Cooperativismo, ética y desarrollo*, Buenos Aires, Intercoop, 2009.

- CONSEJO MUNDIAL DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO WOCCU,
El logro del equilibrio en la microfinanzas: guía práctica para movilizar ahorros, Madison, WOCCU, 2003.
- CHIRIBOGA Rosales, Luis Alberto, *Diccionario Financiero y de Economía Popular y Solidaria*, Quito, ed. privada, 2014.
- CHIRIBOGA Rosales, Luis Alberto, *Las Cooperativas de Ahorro y Crédito en la Economía Popular y Solidario*, Quito, ed. privada, 2014.
- CHIRIBOGA Rosales, Luis Alberto, *Sistema Financiero*, Quito, ed. privada, 2da. Edición 2010.
- DURAN, Álvaro *El Gobierno Corporativo en las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe -estado actual de implementación*, San José, Confederación Alemana de Cooperativas, 2014
- EGUIA Villaseñor, Florencio, (Comp.), *Los principios del cooperativismo de Rochdale a nuestros días*, México D. F., Confederación Mexicana de Cajas Populares, 1991.
- FALCAO Mutchler, Marina, *Ecuador: Moviendo Fronteras en microfinanzas*, Quito, Miguel Dávila, Alexander Shapleigh, Carlos Palan (edit.) 2006.
- FIGUEROA Ramos, Mabelle, *Propuesta metodológica para el análisis de la legislación cooperativa con perspectiva de género*, Alianza Cooperativa Internacional, (sin fecha).
- GONZÁLEZ, Liliana, San Bartolomé, Juan Carlos, *Balance Social Cooperativo, Una construcción en construcción*, Santa Fe, Red Gráfica, Argentina, 2008.
- HERNÁNDEZ, Hugo, *Éxito en las cooperativas de ahorro y crédito. Un estado posible*, Panamá, Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, 2002.

IZQUIERDO Duarte, Ángel, *La nueva empresa Cooperativa de Ahorro y Crédito, Una alternativa financiera*, Quito, IMAGO, 2002.

JARAMILLO Sáenz, Bernardo, *El Cooperativismo sendero del éxito*, Quito, ed. privada, 2005.

MIÑO Grijalva, Wilson, *Historia del Cooperativismo en el Ecuador, Serie Historia de la Política Económica del Ecuador*, Quito, Ministerio de Coordinación Política y Económica, 2014.

SHAPLEIGH, Alexander, y Fernández Fernando, *microfinanzas en Ecuador*, Quito, ed. privada, 2003.

SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, Quito, Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas EPS y SFPS, 2013.

Publicaciones

ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, *Guía Recomendación 193 de la OIT sobre la promoción de Cooperativas*.

COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO POLICÍA NACIONAL Ltda., *Balance Social, Ejercicio Económico Social 2013*, Quito, Cooperativa de ahorro y crédito Policía Nacional, 2013.

Legislación

Ecuador, *Constitución de la República*, 2008

Ecuador, *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*, 2011

Ecuador, *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*.

Ecuador, *Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario* ROS 648 (27 de febrero de 2012).

Ecuador, Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2012-001* (R.O. 849 de 12 de diciembre 2012).

Ecuador, Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2012-003* 29 de octubre del 2012. (R.O. 849 de 12 de diciembre de 2012).

Ecuador. Junta de Regulación, *Resolución N° JR-STE-2012-004 / 26 de diciembre del 2012* (ROS 859 de 28-dic.-2012).

Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2013-005 / 19 de marzo del 2013* (R.O. 941 de 25-dic.-2013).

Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2013-006 / 19 de marzo del 2013*. (Reformada por la Resolución No. JR-ST-2013-013 de 1 de agosto del 2013).

Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2013-007 / 27 de junio de 2013*. Reformada por la Resolución N° JR-ST-2013-016 / 22 de noviembre de 2013

Ecuador, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, *Resolución SEPS-IGPJ-IFPS-2013-035 de 12 de junio del 2013*.

Ecuador, Junta de Regulación. *Resolución N° JR-STE-2013-010 / 1 de agosto del 2013*.

Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-ST-2013-011 / 1 de agosto del 2013*.

Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-ST-2013-012 / 1 de agosto del 2013*

Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-ST-2013-014 / 13 de agosto del 2013*. (Reformada por la Resolución No. JR-ST-2013-015 de 16 de octubre del 2013)

Ecuador. Junta de Regulación. *Resolución N° JR-ST-2013-017 / 22 de noviembre del 2013*.

Derogada

Ecuador, *Codificación de la Ley de Cooperativas*, RO 123, 12 de septiembre de 1966 Art. 94, derogada (RO 444, 11-mayo-2011).

Ecuador, Superintendencia de Bancos y Seguros, *Codificación de Resoluciones Libro I Título XXIII*, capítulos I, II, III art. 1 (derogada RO 444 11 de mayo de 2012).

Internet

CAJA CENTRAL FINANCOOP en
http://www.financoop.net/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=104.

COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN y Cultura, en
<http://www.cacspmec.com/almacenes.html>)

COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO SAN FRANCISCO Limitada, en
[http://www.coac-](http://www.coac-sanfra.com/pagina.php?id=2&id1=5&id2=19&submenuheader=3)
[sanfra.com/pagina.php?id=2&id1=5&id2=19&submenuheader=3](http://www.coac-sanfra.com/pagina.php?id=2&id1=5&id2=19&submenuheader=3))

JOFRÉ Nelson, *Consideraciones acerca de a Regulación y Supervisión de Cooperativas. El caso de las copo., de ahorro y crédito*, presentación XIa. Conferencia Regional ACI Américas, Asunción, 3 de Octubre de 2002, p, 95, en
<http://www.aciamericas.coop/spip.php?page=buscadocs&recherche=regulacion>

PABST, Helmut, *Regulación, Supervisión y Gobierno Corporativo, Regulación, Supervisión y Gobierno Corporativo*. DGRV -DeutscherGenossenschafts- undRaiffeisenverband e, V, Sao Paulo, 2013, 4, en
http://www.dgrv.org/main.php?action=&catid=164&template=cat_default.tpl