

Economía popular y solidaria

¿Una utopía?

Mario Herrera



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

30 años

Serie Magíster

Economía popular y solidaria ¿Una utopía?

Mario Herrera

Serie Magíster
Vol. 308

Economía popular y solidaria: ¿Una utopía?

Mario Herrera

Primera edición

Coordinación editorial: Jefatura de Publicaciones

Corrección de estilo: Oswaldo Reyes

Diseño de la serie: Andrea Gómez y Rafael Castro

Impresión: Ediciones Fausto Reinoso

Tiraje: 300 ejemplares

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar,

Sede Ecuador: 978-9942-837-75-2

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Toledo N22-80

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

• www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión por pares, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Impreso en Ecuador, julio de 2021

Título original:

«La economía popular y solidaria: El caso ecuatoriano
enfocado en el sector financiero cooperativista»

Tesis para la obtención del título de magíster en Relaciones Internacionales
con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

Autor: Mario Patricio Herrera Taipicaña

Tutor: Marco Romero Cevallos

Código bibliográfico del Centro de Información: T-2546

A Dios por sus infinitas bendiciones.

*A la Universidad Andina Simón Bolívar
por acogerme en el seno del conocimiento.*

*A mis padres, ejemplo de humildad, sacrificio y amor.
Razón y fuente de mi lucha constante por ideales.*

Al amor de mi vida, Alexandra.

*A mis hermanos, familia y amigos
que contribuyeron con este trabajo.*

*A la hidalga ciudad de Latacunga,
cuna de filántropos, sabios y grandes.*

CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9

Capítulo primero

BASES CONCEPTUALES, EVOLUCIÓN Y DEBATES SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (ESS).....	13
SOLIDARIDAD Y ECONOMÍA: EJES CONCEPTUALES DE LA ESS.....	13
ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL MUNDO Y EN LATINOAMÉRICA	23
DEBATES FUNDAMENTALES EN TORNO A LA EPS Y EL PAPEL REGULADOR DEL ESTADO.....	33

Capítulo segundo

LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN ECUADOR (2012-2016).....	41
ANTECEDENTES DEL COOPERATIVISMO EN ECUADOR	41
CAMBIOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALIDAD DE LA EPS EN ECUADOR.....	52
Constitución de 2008.....	52
LOEPS de 2011.....	55
Reglamento a la LOEPS 2012.....	57
Código Orgánico Monetario y Financiero de 2014.....	58
EL NEOINSTITUCIONALISMO Y LA EPS: INSTITUTO DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA.....	60
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) 2012.....	62
Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) 2012.....	64
INCIDENCIA REGULATORIA Y PERSPECTIVA DE LA EPS EN ECUADOR.....	69
Situación actual del sector de cooperativas	69
Incidencia regulatoria de la EPS en el cooperativismo.....	76
PERSPECTIVAS DE LA EPS EN EL COOPERATIVISMO.....	87

CONCLUSIONES	89
REFERENCIAS	95
ANEXOS	101

AGRADECIMIENTOS

Mi gratitud a Carlos Poveda Moreno por la confianza brindada.
A Marco Romero Cevallos, por sus aportes y su contribución en esta investigación.

INTRODUCCIÓN

¿Cuáles son las condiciones institucionales-regulatorias de la economía popular y solidaria (EPS) dentro del sector financiero cooperativista ecuatoriano en el período 2012-2016? La importancia de encontrar una respuesta a esta pregunta central de investigación está dada porque es necesario entender el nuevo sistema económico que rige en Ecuador desde el año 2008, con la aprobación de la Constitución de Montecristi y demás leyes vigentes (en el marco de la EPS). También porque permite comprender cuál ha sido el impacto de este sistema económico-institucional en el sector financiero cooperativista del segmento 1,¹ que es el más representativo en relación con la participación de capital dentro del sector financiero popular y solidario.

El debate alrededor de esta temática en el país es relativamente novedoso y ha estado presente, fundamentalmente, desde la llegada del Gobierno del expresidente Rafael Correa. Fue él y su movimiento político Alianza PAÍS quienes visibilizaron e impulsaron, desde el discurso político, la materialización institucional de la EPS.² El argumento

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

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

que han querido posicionar es que el ser humano, el trabajador, debe prevalecer frente al capital y, como tal, la EPS debe representar una alternativa al modelo neoliberal, cuya máxima crisis en el país fue visible en 1999, con la quiebra de una parte muy significativa de la banca nacional.

Las normativas propiciadas desde el gobierno³ han sido plasmadas en diversos documentos oficiales y marcos normativos como el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF), la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), el Reglamento a la LOEPS y algunas resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Asimismo, desde el Estado se han creado instituciones para fortalecer y regular a este sector y facilitar el desarrollo de diferentes proyectos. Entre ellos están la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la suprimida Secretaría Técnica de Economía Popular y Solidaria y la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS).

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

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

Ante este debate, es importante analizar cuál ha sido la aplicación práctica de las políticas públicas referidas a la EPS en el sector financiero

3 Debido principalmente a iniciativas provenientes en su mayoría del poder legislativo ecuatoriano, entre los años 2012 y 2017.

cooperativista del segmento 1 durante el período 2012–2016, estableciendo si la EPS ha tenido un impulso pragmático y real. El interés por estudiar a las cooperativas se debe a que son consideradas como uno de sus pilares por las autoridades de la EPS, ya que serían las encargadas de brindar financiamiento a sectores productivos y al emprendimiento, que en décadas pasadas habrían tenido cierta prioridad.

Para alcanzar este objetivo de investigación se encuentra apoyo en la postura neoinstitucionalista, esta plantea que es:

un conjunto de reglas que determinan los procesos de reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo. (Vargas 2008, 49)

Los indicadores que se tomarán en cuenta en la siguiente investigación, a fin de evidenciar la incidencia de la EPS en la economía nacional ecuatoriana, son principalmente PIB, empleo, importaciones y compras públicas. Además, estos serán analizados con el afán de determinar cuál ha sido el aporte que han recibido de las instituciones de la EPS. Esto dependerá de la «interdependencia en el medioambiente en que operan y de la interpretación de la situación en que se encuentran los actores» (49).

Este trabajo de investigación se concibe como un esfuerzo descriptivo y explicativo. La razón es que no solo se observa e interpreta la documentación existente desde una perspectiva académica. Además, se pretende determinar el origen conceptual de la EPS, y su materialización en políticas públicas en el sector cooperativista 1, que es el segmento con mayor incidencia económica dentro del sector financiero popular y solidario.

Para ello, se hace uso de técnicas como la entrevista a autoridades involucradas en la elaboración y aplicación de la propuesta de EPS en el país, así como a los representantes de las cooperativas de ahorro y crédito pertenecientes al segmento 1. Sin embargo, la principal técnica utilizada es la investigación documental, basada en información impresa, recogida en libros, leyes, revistas especializadas, documentos, informes y balances oficiales. Toda la información recolectada se sistematiza, analiza y procesa con perspectiva crítica. En consecuencia,

se contrastan posiciones diferentes sobre los temas tratados, para no direccionar las conclusiones de la investigación. La estadística forma una parte importante de la evidencia que apoya esta investigación, pues permite una mayor comprensión del contexto y el desarrollo de los temas abordados.

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

En el segundo acápite se analizan los antecedentes y la situación actual de las cooperativas en Ecuador, con énfasis en el segmento 1, organizaciones que forman parte sustancial de la EPS. Como parte de este interés se exponen los cambios regulatorios y la institucionalidad creada para fundamentar la EPS en el país. Con estos elementos se revisa la incidencia regulatoria, el funcionamiento y las perspectivas de la EPS en Ecuador. La investigación desarrollada permite identificar las conclusiones más relevantes.

CAPÍTULO PRIMERO

BASES CONCEPTUALES, EVOLUCIÓN Y DEBATES SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (ESS)

SOLIDARIDAD Y ECONOMÍA: EJES CONCEPTUALES DE LA ESS

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

Esos mismos sectores también ofrecen la idea de que la ESS es una práctica y un discurso que registra una presencia creciente en América Latina desde la última década (Coraggio 2011, 327). Esta afirmación, a más de su inexactitud temporal (pues se habla de la ESS desde hace un siglo), busca insertarse (y no ingenuamente) en un contexto regional en el que «coincidentemente» se encuentran en el poder gobiernos autodenominados *progresistas* y profesantes del socialismo del siglo XXI (casos

de Ecuador, Bolivia y Venezuela, principalmente). Por ello, la lectura de estos autores se debe realizar considerando que sus propósitos van más allá de la academia y buscan posicionar sus discursos políticos.

Es importante resaltar la idea de que la ESS no es un debate reciente y exclusivamente de la región. Se habla de economía social desde el siglo XIX, cuando exponentes como Owen, Saint-Simon, Fourier, Proudhon y John Stuart, utilizaron el término para referirse a las «nuevas formas de organización creadas por la clase trabajadora en forma de cooperativas, asociaciones obreras y las mutualidades de seguros, de ahorro y crédito» (Guridi y Jubeto 2014, 20). El objetivo de estas organizaciones era responder a los problemas sociales (carencias y necesidades) creados por el sistema capitalista, que no eran atendidos por el mercado ni por el Estado. Nació así el más adelante conocido como tercer sector.

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

Respecto a su definición, el Comité National de Liaison des Activités Mutualistes Cooperatives et Associatives, institución francesa creada en 1970, expresó que la economía social es:

un conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios. (22)

El Consejo Económico y Social Europeo (CESE) comparte esta misma línea conceptual, pero incluye a las empresas privadas que producen bienes y servicios de mercado y también a aquellas que están fuera de este, es decir, organizaciones sin fines de lucro. En las primeras se encuentran las cooperativas, sociedades laborales y mutualidades que satisfacen las necesidades de sus asociados. Las segundas ofrecen servicios a terceros a precios módicos y consiguen sus recursos gracias a donaciones, cuotas de los socios o subvenciones de otros organismos.

En ambos casos existe un «predominio de la persona por encima del capital», tal como sostiene el analista Lozano (2009, 73).

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

La corriente europea de la economía solidaria está ligada al desarrollo que tuvo la economía social y sus estructuras organizativas (cooperativas, mutualistas y asociaciones). Según Laville (2012) surgieron como respuesta al modelo neoliberal de ese entonces, que se caracterizó por la separación y jerarquización entre el Estado y el mercado, en la que este último tuvo la responsabilidad del manejo económico. El resultado de su gestión fue el incremento de las desigualdades sociales y es precisamente a estas que la economía solidaria trata de responder.

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

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

El enfoque socioeconómico se refiere a que la economía no es únicamente el mercado, sino que debe incluir principios sociales. Por ejemplo, para Polanyi (1976, 7) se trata de la reciprocidad y la redistribución

que permanecieron vigentes desde la Antigüedad «hasta la gran transformación» (economía de mercado del siglo XVIII).⁴ La primera «denota movimientos entre puntos correlativos de agrupamientos simétricos». Por ejemplo, esta es ejercida principalmente por la sociedad civil como ente parejo y, sobre todo, organizado en un sistema de grupos de parentesco. La segunda designa «los movimientos de apropiación hacia un centro y luego hacia el exterior» (7). Por ello, esta debe ser impulsada por el Estado, como centro distribuidor en la comunidad. Cabe recalcar que la definición que da este autor a la economía es sustantivista, es decir, la considera como un proceso humano orientado a la satisfacción de necesidades, en el que sobresale la reciprocidad y la redistribución, que distan de la visión formalista de la economía en la que prevalecen las relaciones mercantiles.

Polanyi (1976) agrega que la reciprocidad ha ganado fuerza como forma de integración porque permite conseguir, mediante el intercambio de determinadas equivalencias, alguna necesidad de la que carezca el asociado. Cabe destacar que estas dos formas de integración: la reciprocidad y la redistribución, funcionan juntas en economías sin mercado. Por ello, la pregunta que surge es si las mismas aplican o son funcionales cuando existe una economía de mercado o tradicional. La respuesta no es favorable a la economía solidaria. Según Latouche (2003 en Martínez 2009, 109), «la economía por principio es individualista y está fundada sobre el egoísmo del *homo economicus*, lo cual no tiene nada que ver con la solidaridad, que incluye una visión colectiva antes que individual». Por ello, para Martínez (2009), la economía solidaria es un oxímoron, es decir, un concepto contradictorio.

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

4 Para Polanyi (1976, 7), una economía de mercado necesitará de una sociedad de mercado con valores estrictamente individualistas que dejan de lado el modelo de una economía anclada en los valores sociales y morales.

Por otro lado, la tradición latinoamericana de la economía solidaria apareció en el debate académico de la década de 1980. El economista chileno Luis Razzeto y la creación de la Red de Investigadores Latinoamericana de Economía Social y Solidaria en la década de 1990,⁵ así como la Alianza para una Economía Responsable, Plural y Solidaria⁶ fueron los principales artífices para ello. La economía solidaria «se caracteriza por una orientación fuertemente crítica y decididamente transformadora respecto de las grandes estructuras y los modos de organización y de acción que caracterizaban la economía contemporánea» (Guridi y Jubeto 2014, 28). La importancia de la definición dada por Razzeto (28) está en el debate sobre los modos alternativos de organización y de acción de la economía. ¿Es posible otra economía?

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

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

Retomando la idea inicial de este apartado, la economía social o la economía solidaria no aparecieron como las grandes «invenciones» de nuestra última década. Se habla y sobre todo se practica la solidaridad —al menos en nuestra región— desde hace varios siglos, incluso antes

5 Esta red es un proyecto académico de la Maestría en Economía Social del Colegio Mexiquense en México, del Grupo de Investigación sobre Economía Solidaria de la Cátedra UNESCO/Unisinos de Río Grande do Sul en Brasil y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales–Sede Ecuador.

6 Institución francesa creada en 1993.

de que sea conceptualizada. Así lo sostiene Herrán (2013, 37), quien expresa que en Ecuador las raíces de la solidaridad se «remontan antes de la conquista española, en donde precisamente predominaban formas de colaboración espontánea y voluntaria propias de las colectividades agrarias que buscaban el beneficio comunitario». De este modo brinda una definición de lo que es la economía solidaria, entendiéndola como «el estilo de las relaciones humanas y por extensión del modelo en el ámbito de la economía. Dicho de otra manera, la economía solidaria es el resultado de las relaciones económicas de hombres y mujeres solidarios» (39).

Un concepto más generalizado y, por tanto, menos preciso expresa que la economía solidaria es:

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

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

Otra objeción que merece el romántico concepto dado por Coraggio (2009) es la visión «humanizadora» y ética, que él piensa puede darse en el mercado y el capitalismo con la aplicación de la solidaridad. La

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

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

El término *economía popular* tampoco es nuevo. Su debate viene dándose desde las dos últimas décadas del siglo XX, cuando el trabajo asalariado enfrentó dificultades. Sin embargo, se asoció con la economía informal. Para Lisboa (180), la economía popular abarca «actividades formales e informales realizadas en un ámbito doméstico e insertadas en la comunidad, no están motivadas por la finalidad de maximización de la riqueza, simplemente es una herramienta que les permite la autosatisfacción de las necesidades básicas». Con este criterio coincide Nyssens (176), quien expresa que la economía popular se convirtió en «un poderoso medio para resistir la exclusión política, cultural y social del mundo popular y su precaria economía».

Por ello, la diferencia entre economía popular y economía informal es que mientras en la primera el trabajador emplea su fuerza laboral para

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

Ante esta diferenciación se puede decir que la economía popular incluye las «unidades domésticas que no viven de la explotación del trabajo ajeno, ni pueden vivir de la riqueza acumulada, sino que sus miembros deben continuar trabajando para realizar sus expectativas medias de calidad de vida [...] aún y cuando todos o algunos de sus miembros trabajen en otros subsistemas» (180).

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

De la clasificación anterior pueden surgir dos críticas. La primera es que las ayudas asistenciales tienen que ver más con la solidaridad que con una actividad económica. El fin de estas actividades está más relacionado con la colaboración y con la cooperación para la supervivencia de aquellos que no poseen condiciones para usar su fuerza de trabajo. Por tanto, esta actividad no debería ser considerada como economía

popular y ni siquiera solidaria, pues lo que se está haciendo es asistir con solidaridad. La segunda es que la prostitución, al menos en Ecuador, es una actividad tolerada y hasta cierto punto controlada y regulada, especialmente en el aspecto sanitario; en definitiva, un servicio. En tal contexto, es criticable que se ubique al mismo nivel del robo o la venta de droga que son actividades contempladas como delitos y al margen de la ley y que, si bien pudieran generar ganancias monetarias, las pérdidas que ocasionan a los afectados serían más grandes. Por ello, no debería tildárselas de economía popular, ni peor aún solidaria.

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

Para finalizar, es importante analizar el concepto híbrido que regirá esta investigación sobre la EPS. Para Coraggio (2010), se trata del desarrollo de un «modelo alternativo que haga frente a la lógica capitalista para conseguir el bienestar de todos, teniendo como centro a la persona y al trabajo valiéndose del mercado para conseguirlo». Además, incorpora «valores como el apoyo mutuo, la cooperación y sobre todo la solidaridad para conseguir la satisfacción de las necesidades básicas y un desarrollo para todos y todas». Lejos de esta generalización, imprecisión y hasta romanticismo conceptual, Herrán (2013, 36) propone un concepto más específico y funcional: «la economía popular y solidaria está pensada por y para los sectores populares que a diferencia de los modelos liberales buscan garantizar la utilización de su propia fuerza de trabajo, como de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas a nivel material e inmaterial».

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

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

Tabla 1. Diferencias entre capitalismo y EPS

Aspectos	Economía capitalista	EPS
Base	Producción de mercancías	Formación de relaciones personales y grupales
Objetivo central	Obtención de ganancias	Satisfacción de las necesidades y desarrollo integral de las personas
Determinación de precios	Por la ley de oferta y demanda	A través de circuitos económicos solidarios basados en intercambios equitativos y justos
Determinación de salarios	Por la ley de oferta y demanda	Dependen del desempeño de la empresa
Distribución de excedentes	En función del capital aportado	En proporción al trabajo realizado
Organización del trabajo y proceso económico	División de funciones por actividad, especialidad	Socialización de conocimientos, saberes y creatividad
Crecimiento de la organización	Aumento de la productividad por cambios en los procesos tecnológicos	Identificación con la organización y sus objetivos; presencia de un fuerte liderazgo colectivo; sentido de unión e integración; confianza y respeto recíprocos; participación democrática; buena comunicación e información; realización personal y laboral; capacitación y voluntad de superación; autovaloración y autoestima
Desarrollo social	Se expresa en términos de bienestar material	Centrado en la persona y sus capacidades

Fuente: Ros (2007).
Elaboración propia.

ECONOMÍA SOLIDARIA EN EL MUNDO Y EN LATINOAMÉRICA

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

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

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

Estas dinámicas hicieron que Francia fuera uno de los pioneros en presentar propuestas sobre economía social ante la Comisión Europea. Dicho organismo planteó investigaciones en otros lugares del continente para examinar si correspondían a lo experimentado en Francia.

En primera instancia, se determinó una diferencia entre economía social y economía solidaria. La primera se interesa en cómo se produce y en la segunda es importante por qué y qué se produce. Asimismo, se identificó que el éxito de la economía social estaba relacionado con el mercado, al contrario de lo que sucede en la economía popular, en la que priman los recursos provenientes del mercado, la redistribución y la reciprocidad.

En todo caso, y según datos que presenta Laville (48), de las veintidós regiones de Francia, quince han registrado un programa de apoyo a la EPS. Esta importante acogida en gran parte del territorio francés hizo que en el año 2001 se cree el Secretariado de Estado de la Economía Solidaria. Durante sus dos primeros años de gestión obtuvo los siguientes resultados: la creación de estatutos para las cooperativas sociales, un concurso de proyectos en todo el país denominado *Dinámicas solidarias*, un encuentro europeo sobre economía plural y un programa de investigación con la participación de investigadores regionales. Además, la investigación que se ha realizado en este país tuvo vinculación con la academia. De esta forma, se creó la red interuniversitaria de la ESS, que realiza encuentros anuales, favorece la comparación de investigaciones y difunde sus enseñanzas.

Estos avances en materia legislativa y de investigación sobre ESS tuvieron una irrupción, debido al cambio ideológico en la conducción del Estado. Aquello hizo que la Secretaría fuera suprimida y que la Delegación Interministerial de la Economía Social disminuya su presupuesto. Empero, «las colectividades locales continuaron sus esfuerzos en estas temáticas» (50).

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

a la palestra y se creó el Ministerio Delegado de la Economía Social y Solidaria, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para el año 2013, las estadísticas mostraron que la ESS representó el 10 % del producto interno bruto (PIB) y generó 2,5 millones de empleos (Confirmado.net 2013). Fueron 200 000 empresas francesas que, en su conjunto, emplearon a uno de cada ocho empleados privados, según datos de la Embajada de Francia en Costa Rica (2013). Dicha institución agrega que, en la última década, la ESS ha creado en el país «440 000 empleos, un incremento del 23 % frente al 7 % de la economía tradicional». Por ello, sentencia que el auge de la ESS es mundial, pues se calcula que representa entre el 5 % y el 10 % del PIB del planeta.

Ante este éxito coyuntural, que ha sido considerado como ejemplar en Ecuador, Costa Rica y Perú,⁷ el país europeo ha impulsado una Ley de Economía Social y Solidaria cuyo enfoque está dirigido a respaldar la financiación del desarrollo de la economía solidaria. A la par se ha considerado al sector como «estratégico con perspectivas» para el Banco Público de Inversiones, que va a asignar «créditos por valor de 500 millones de euros» (Embajada de Francia en Costa Rica 2013).

En España, la experiencia de la economía social es importante. Datos presentados por la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES) (2013) expresan que el 10 % del PIB español, el 12,5 % del empleo y el 42,8 % de la población están vinculados a este tipo de economía.⁸

La CEPES, fundada en 1992, es la máxima autoridad estatal en ese país sobre esta materia y, consecuentemente, una plataforma de comunicación con los poderes públicos.

En 2008, cuando la crisis económica estaba en su peor momento en España, la CEPES presentó una serie de propuestas al gobierno entre las que destacaba un programa de asistencia financiera. Para ello se utilizaron cifras que daban cuenta que entre los años 2004 y 2007 se habían generado 3000 empresas y 325 000 empleos, pero que esta curva ascendente se vio irrupida en 2008, cuando 5568 empresas cesaron su

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

8 Ver <https://www.cepes.es/cifras>.

actividad y 46 000 personas perdieron sus empleos (Lozano 2009, 77). No obstante, al ser la ESS una estrategia para enfrentar la crisis, ya en 2009 se habían levantado 3108 empresas y generado 20 430 empleos.

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

En esta tarea, el papel de la CEPES ha sido fundamental. Primero porque pidió al gobierno que reduzca en cinco puntos el impuesto a las sociedades de empresas cooperativas que, por cierto, se encuentran en todos los sectores económicos. Asimismo, propugnó que exista una bonificación temporal de seguridad social a las cooperativas, por la incorporación de trabajadores como socios indefinidos (78). También ha abogado por una política de incentivos a la inversión para empresas formadas por grupos que presentan dificultades de acceso al mercado laboral: desempleados mayores de cuarenta y cinco años, jóvenes, mujeres, discapacitados, inmigrantes y parados de larga duración.

En el ámbito legislativo, trabajó para modificar las leyes estatales de las cooperativas y de las sociedades laborales. De la misma forma, ha impulsado cláusulas sociales para facilitar el acceso a los concursos públicos, por parte de las empresas de economía social,⁹ que favorezcan el desarrollo social, la creación de empleo y la redistribución de excedentes. CEPES (2013) también solicita que no solamente sean las cooperativas de trabajo asociado las beneficiarias de los regímenes autónomos, sino que se amplíe esta lista. De igual forma, propone que se cree un fondo de 200 millones de euros para que se mantenga el empleo de personas con discapacidad en centros especiales de empleo. Aquello logró emplear a 128 000¹⁰ personas bajo la modalidad de la economía social, según datos de CEPES (2013).

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

10 Ver <https://www.cep.es/cifras>.

Los resultados en los años subsiguientes daban cuenta de los números que se presentan a continuación (ver gráfico 1 y 2):¹¹

Gráfico 1. Empleos directos e indirectos (2 215 175) al 2013



Fuente: Confederación Empresarial Española de Economía Social (2013).
Elaboración propia.

Gráfico 2. Número de entidades de la economía social (44 563)



Fuente: Confederación Empresarial Española de Economía Social (2013).
Elaboración propia.

La labor llevada a cabo por CEPES ha hecho que la ESS sea más practicable,¹² visible, creíble y tenga una organización que plantee propuestas y dialogue con los poderes del Estado. Las prácticas de economía social están más relacionadas con las empresas que con el Estado.

11 Ver <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cepes.es/files/publicaciones/75.pdf>.
12 Genera empleo estable y de calidad con el 80 % de los contratos fijos.

Este es quizá uno de los aspectos más importantes a tomar en cuenta a la hora de encontrar respuestas sobre el éxito de esta organización.

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

En Alemania, el modelo reinante de la ESS es el cooperativista. Así lo afirma la canciller alemana, Ángela Merkel, quien considera que las cooperativas son modelos de empresas para el futuro, pues integran objetivos económicos, sociales y ambientales (Co-operative enterprises build a better world 2012). En el país existen 7600 cooperativas con un total de 20 millones de miembros, según datos presentados por la Asociación Federal Alemana de Bancos Cooperativos. El presidente de dicha institución asegura que las cooperativas pueden servir para solucionar problemas sin la ayuda de los gobiernos. En Alemania las cooperativas son consideradas como un sector independiente del Estado que, por sus características, pueden ayudar a la generación de trabajo.

A nivel general, Sánchez (2013 citado en Vaca 2015, 148) explica que las cooperativas soportan los desastres económicos porque defienden el trabajo antes que el capital, diversifican sus actividades, mejoran la productividad y proceden a la reestructuración de las administraciones, se fundamentan en la transparencia y la equidad e intercooperan con las demás cooperativas. El cooperativismo genera 250 millones de empleos y representa el 12 % de la fuerza laboral mundial. Por ello, el año 2012 fue declarado por las Naciones Unidas como Año Internacional del Cooperativismo y en 2013 se convocó a la Primera Conferencia sobre Límites y Potencialidades de la Economía Social y Solidaria.

Por otra parte, las experiencias en Latinoamérica de la ESS —si bien son de larga data— no han presentado el mismo desarrollo en comparación con Europa. En Brasil se conoce a este sector como economía solidaria y se localiza principalmente en los gobiernos municipales y

estaduales. Así lo sostiene Dubeux (2011 citada en Gaiger 2012, 57), quien agrega que las primeras experiencias en este sentido comenzaron en la década de 1990 en la Alcaldía de Porto Alegre, Río Grande Do Sul, Belém, Santo André, Recife y São Paulo.

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

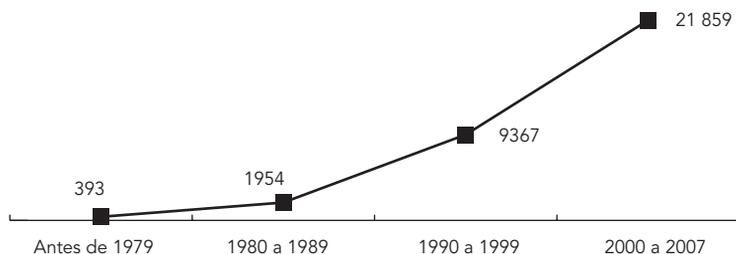
En el año 2011, primero del Gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, 22 de los 37 ministerios desarrollaban programas relacionados de alguna manera con la economía solidaria. Las carteras de salud, desenvolvimiento social, desenvolvimiento agrario, justicia y sobre todo la Secretaría Nacional de Economía Social y Solidaria,¹³ adscrita al Ministerio de Trabajo y Empleo, han formado parte de estas iniciativas. Además, 15 de las 27 unidades de la Federación ejecutan algún plan de EPS. La importancia de ellos hizo que el programa *Brasil sem Miséria* —creado en junio de 2011 para sacar de la pobreza a 16,2 millones de personas que viven con 70 reales por mes— sea incorporado a la economía solidaria. Dicho plan propone que se produzca la asociación de la economía de los pobres (Abramovay 2004 citado en Gaiger 2012, 58).

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

13 Fundada en el año 2003, en plena administración del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

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

Gráfico 3. Número de emprendimientos de economía solidaria en Brasil



Fuente: Sarría (2015).

Elaboración propia.

No obstante, a finales de la primera década del siglo XXI, mientras llegaba a su término la época del expresidente da Silva, se empezó a percibir límites en la política de EPS brasileña. Estas limitaciones se ahondaron cuando se comparan con las estadísticas de empleo informal: 45 millones de personas frente a 1,6 millones de trabajadores de economía solidaria en el año 2009. Por tanto, los empleos informales son mucho más comunes en Brasil (124).

Este fenómeno responde a una realidad propia del país sudamericano. Se trata del crecimiento económico brasileño a finales de la primera década del siglo XXI,¹⁴ que trajo consigo el aumento del empleo formal y una consecuente disminución de las desigualdades sociales (131). En otros términos, esto significaría que cuando las «cosas mejoran» la mayoría de gente opta por formas tradicionales de empleo y deja de lado estas alternativas que, en esta condición, se constituyen en temporales. La razón de ello es que la economía solidaria, al menos en Brasil,

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

enfrenta dificultades productivas, organizativas, de viabilidad económica, de comercialización y de infraestructura.

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

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

Pese a estos esfuerzos, el diagnóstico de la ESS argentina muestra una deficiencia en la comercialización y el consumo. Existe una importante producción de bienes y servicios, pero estos tienen dificultad para insertarse en el comercio. «En la ESS, la comercialización es un momento económico aún no explorado ni desarrollado suficientemente» (115). Ante ello señala que es importante profesionalizar la comercialización y la creación de canales propios que sean acordes con los valores y objetivos del sector. Esto quiere decir que es muy complejo ingresar al mercado tradicional con iniciativas de ESS. Antes deben crearse condiciones para que estas alternativas y estos proyectos tengan viabilidad y no fracasen en el intento.

En Uruguay existe también una experiencia de la ESS. Según Guerra (2015, 193), este tipo de economía tiene antecedentes desde las primeras décadas del siglo XX, pero se practica más ampliamente en el país desde la década de 1990, muchas veces en relación con algunas

organizaciones populares, el movimiento cooperativo, los sindicatos, los clubes de trueque, algunas empresas recuperadas y las iglesias.

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

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

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

En los organismos regionales también se ha hablado de EPS. Uno de estos casos es el MERCOSUR, en el que —lamentablemente para los intereses de los proyectos sociales y productivos— no se han concretado avances significativos en la materia, pese al impulso con que iniciaron en los años 2002 y 2003, cuando varios gobiernos de la región coincidieron en algunas de sus posturas ideológicas. En estas circunstancias

se logró crear el Instituto Social del MERCOSUR, cuyo campo de acción serían principalmente las zonas de frontera, donde la idea planteada era cambiar la actividad informal por una economía social.

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

En el caso del primer país, la salida del kirchnerismo y el ascenso de un gobierno de tendencias liberales, como el de Mauricio Macri en el año 2015, despejan cualquier duda al respecto. Brasil enfrentó una crisis política y económica que terminó con la destitución de Dilma Rouseff de su cargo como mandataria en el año 2016. Álvarez (2009, 69) en su análisis advierte que si esta situación sucedía, es decir, si se registraba un cambio político de los gobiernos, los temas del tercer sector, el cooperativismo, las mutuales y las asociaciones, desaparecerían de la agenda. Estas iniciativas parecen presentar un carácter ideológico y se comprometen con una cosmovisión y una concepción del modelo de desarrollo.

La hipótesis que entonces se plantea es que si no se logró construir una institucionalidad que garantice el funcionamiento de la ESS en el Mercosur cuando estaban en el poder gobiernos de tendencias ideológicas parecidas, será mucho más complejo e inviable que se lo haga en la coyuntura actual. La ESS en este contexto estaría seriamente amenazada e incluso podría desaparecer del discurso estatal.

DEBATES FUNDAMENTALES EN TORNO A LA EPS Y EL PAPEL REGULADOR DEL ESTADO

¿La EPS debe partir y permanecer dentro de una sociedad civil autónoma y evitar que el Estado dirija, controle o subsidie de diversas maneras sus organizaciones? Esta es una de las interrogantes base que plantea Coraggio (2013, 24) en torno a las teorías y prácticas de la ESS.

Si su respuesta es positiva, se correría el riesgo de que esta se entrampe en las fuerzas del mercado en las que los emprendimientos solidarios compiten con empresas que cuentan con un enorme capital (24).

Si se analiza desde esa perspectiva, es evidente que los emprendimientos solidarios deben tener un acompañamiento a nivel de políticas estatales. La razón de ello está en las condiciones desiguales de competencia, visibilizadas principalmente en la distribución y el consumo. Es bien sabido que algunas empresas dominan ciertos mercados, por lo que entrar a competir con ellas por parte de un pequeño emprendimiento presenta enormes dificultades y retos (sus productos incluso pueden tener trabas para ser expandidos en los grandes supermercados).¹⁵ La producción no se vería afectada en el mismo nivel, pues de una u otra forma los socios pueden conseguir un capital, ya sea por iniciativa cooperativa o estatal,¹⁶ para poner en marcha un emprendimiento solidario. Sin embargo, ¿cómo van a obtener ganancias a futuro si las grandes empresas copan los mercados e incluso presentan al consumidor productos más baratos por la cantidad misma de producción? Sería una suerte de guerra en la que los soldados tienen gran voluntad, pero no las armas para afrontarla.

Si la respuesta es negativa y se plantea que solo desde el Estado es posible propiciar cambios estructurales que supongan grandes desplazamientos de recursos (tierra, crédito, conocimientos), transformaciones en el sistema jurídico y reconocimiento formal de actores sociales, colectivos, también existe un dilema y es saber dónde quedan las iniciativas de la sociedad civil. Por ello, como expresa Coraggio (2013, 25), sería preferible que el Estado recoja las propuestas de esta última, las acompañe y apoye con recursos materiales, de políticas públicas —entendidas como las acciones institucionales de los gobiernos para dar respuesta a las diversas demandas de sus sociedades (Mariño 2009, 89) con medidas económicas y de legislación— e impulsar el crecimiento de un sector orgánico de emprendimientos económicos autogestionados por sus trabajadores.

Es muy peligroso «reemplazar el bien común por la acción del Estado entendido como un gran aparato burocrático en el poder, modelo ya

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

16 A través de estimulaciones crediticias o tributarias.

superado históricamente» (Andino 2014, 129). Por ello, se apuesta por una profundización de la participación ciudadana.

En este punto cabe hacer nuevamente una precisión: se trata de la diferenciación que debe existir entre el apoyo gubernamental y el apoyo estatal. Muchas de las iniciativas regionales en ESS nacieron de la mano de la llegada de los gobiernos «progresistas» o autodenominados del socialismo del siglo XXI. Una de sus características es que son regímenes altamente ideologizados y retóricos. Al menos eso es lo que destaca García (2012) en el caso de Venezuela. Y eso se ha producido, según Coraggio (2013, 32), porque en ese país ha existido una debilidad histórica de la sociedad civil. No obstante, el riesgo de tener proyectos y políticas públicas altamente ideologizadas es que condicionan a futuro su continuidad y plena aplicación. ¿Qué sucederá con la EPS si llega al poder un gobierno de tendencia política contraria a los gobiernos del socialismo del siglo XXI? No existe una respuesta certera que indique la prolongación de este tipo de proyectos, ya que, como reconoce el mismo Coraggio, dependen de las voluntades políticas de cada régimen.

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

- (1) un cambio del paradigma económico dominante en todos los niveles educativos que nos permita creer que existe un nosotros;
- (2) un proceso de consolidación del sector de la economía solidaria que no conlleve a una clasificación cerrada de sus actores ni imponga su formalización y encasillamiento en estructuras rígidas; que promueva circuitos económicos solidarios en los territorios reconociendo y promoviendo sus prácticas culturales particulares y diversas;
- (3) un radical programa de reapropiación

de los recursos productivos más importantes (tierra, agua, dinero y conocimiento) por los y las trabajadores/as que permita revertir su apropiación como mercancías que ha conducido a su acumulación en manos de pocos y a su explotación hasta niveles degradantes; (4) la instalación de reales estructuras de participación ciudadana que permitan a los actores de la economía solidaria disputar sentidos en los espacios de toma de decisiones sobre la economía local y nacional.

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

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

Ha pasado más de una década desde la llegada al poder de los diversos gobiernos representantes del socialismo del siglo XXI.¹⁷ Este tiempo

17 Se pone especial énfasis en los gobiernos de Venezuela con Hugo Chávez que llegó al poder en 1998 y continúa con Nicolás Maduro; el de Bolivia se analiza con Evo Morales que llegó al poder en 2005 y el de Ecuador con Rafael Correa que llegó al poder en 2007.

es suficiente para evaluar si sus discursos han correspondido con prácticas de ESS. Más aún, si dichos gobiernos han fomentado un control sobre la explotación de los recursos naturales, uno de los pilares del capitalismo estatal. Las evaluaciones y los resultados serán distintos, pero podrían guardar patrones comunes que puedan explicar la situación actual de esos gobiernos, que dista del apoyo inicial con que comenzaron su gestión.

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

Por ello, los principales desafíos de las organizaciones y empresas de la economía social son, primero, lograr una mayor visibilidad y presencia de las organizaciones y empresas de la economía social en los foros de decisión económica y laboral; segundo, tener participación activa en la construcción social del país; tercero, impulsar el establecimiento de alianzas estratégicas con el gobierno; y cuarto, promover y fomentar el desarrollo local (98). Para este estudio se asume que la tercera y la cuarta características de políticas públicas son las de mayor relevancia y las que impulsarán la implementación real de la economía social en el país. El Estado debe mantener una interacción activa con los pequeños productores y adquirir sus mercancías para sus diversos programas. Esto, a su vez, generaría el consecuente desarrollo local y la promoción de este tipo de economía. No se puede hablar retórica y discursivamente de EPS si el Estado tiene entre sus proveedores a grandes empresas y, peor aún, a transnacionales en ámbitos que los pequeños productores pueden abastecer.

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

Por otro lado, la implementación de la EPS también supone una ruptura con el modelo tradicional de desarrollo (ver tabla 2). Andino (2014, 140) explica que no es posible avanzar por los mismos caminos, pues como se muestra en la tabla a continuación, existen diferencias entre ambos modelos. Ante ello, ¿hasta dónde se está dispuesto a retornar a nuestros orígenes, a renunciar a las comodidades que tenemos algunas personas, a cambiar nuestros estilos de vida para hacer posible el cambio de dirección de nuestras comunidades y retomar el camino que nos lleve a una vida en armonía? La respuesta requiere una reflexión profunda y, aunque se encuentre una respuesta personal favorable al cambio, se podría avizorar un panorama totalmente funcional a la EPS. Existen varios actores y decisores que deberían responder positivamente a esta respuesta para que la materialización sea válida en la cotidianidad de la sociedad y del Estado.

Tabla 2. Síntesis de continuidades y discontinuidades entre economía solidaria y desarrollo local

	Desarrollo local	Economía solidaria
Concepción del ser humano y sus relaciones	Relaciones sociales basadas en el miedo y la codicia. Los otros (seres, territorios, entorno) son una competencia y una amenaza.	Basada en el principio de acogida y ecología. Los otros son parte del todo.

	Desarrollo local	Economía solidaria
Finalidad y visión del cambio	La misma meta para todos los seres humanos y territorios: el enriquecimiento material. El «progreso» es concebido como un proceso lineal. Enfoque instrumental en el que los fines justifican los medios.	La(s) meta(s) depende(n) de la cosmovisión y autodeterminación de cada pueblo. No hay separación de los fines y los medios. La direccionalidad y los valores implícitos en cada «medio» o acción dan testimonio del fin perseguido.
Direccionalidad del proceso de cambio	Lo económico, lo patriarcal, lo colonizador y lo científico. Se privilegia una visión jerárquica en la que unas categorías son más importantes y pueden subyugar a otras categorías.	Se percibe como un proceso relacional, en el que se integran las partes orientadas por una matriz ética y cultural que está en la base.
Mecanismos del proceso	Movilización de recursos locales escasos. Formación de clústeres, alianzas entre actores afines. Gobiernos locales crean entornos competitivos y procesos participativos.	Movilización de riqueza y conocimientos diversos y abundantes locales y de la comunidad ética. Creación y visibilización de comunidades éticas que dan testimonio cotidiano, en sus estructuras y su lenguaje. Estas orientan el proceso de cambio social. Inventando formas de conocer/acoger al «otro/a», de hacer una política coherente con la matriz ética.
Concepción del territorio	Espacio local en donde se queda la riqueza y fuera del cual todo está permitido. Espacio vivo, móvil, donde hay historias que se cuentan. Cultura, historia y dinámicas articuladas de las y los actores facilitan el crecimiento económico. Los actores que dinamizan el territorio son principalmente los gobiernos locales y las empresas privadas.	El territorio es la comunidad ética que se integra a nivel micro, meso, macro e internacional en circuitos económicos solidarios. Incluye no solo la dimensión geográfica sino también temporal. La articulación no es un medio, sino un fin. Creación del sujeto político colectivo. Diversos espacios de construcción de identidades y sentidos fuera de la institucionalidad pública (por ejemplo, universidades, movimientos sociales). Acoge a sectores tradicionalmente excluidos.
Enfoque del trabajo	Dar empleo, formación y entornos para la autorrealización y creatividad.	Autoempleo, diálogo de saberes, poco énfasis en autorrealización y creatividad (individual y colectiva).

	Desarrollo local	Economía solidaria
Enfoque político	Puso los principios de la participación ciudadana. Poca implementación real e implementación superficial basada en el tiempo-eficiencia de los programas públicos y los proyectos de ONG y en la «neutralidad».	Cuestiona la forma de hacer política (participativa o no), las estructuras y los valores de la política. Visibiliza y responsabiliza a las comunidades éticas en el diseño y la práctica de otra forma de política. Promueve políticas públicas que permitan una sociabilidad solidaria y un uso de elementos naturales acorde con el <i>sumak kawsay</i> . Recupera los fundamentos de la participación ciudadana.

Fuente: Andino (2014).

Elaboración propia.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN ECUADOR (2012-2016)

ANTECEDENTES DEL COOPERATIVISMO EN ECUADOR

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

Si se supera esta etapa «prehistórica», por llamarla de alguna manera, del cooperativismo ecuatoriano y la concepción andino-rural-comunitaria a la que ya se hizo referencia anteriormente,¹⁸ las últimas décadas del siglo XIX y las dos primeras del siglo XX son claves para adentrarse

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

en la tradición de las cooperativas en el país (ver tabla 3). Guayaquil es la ciudad que muestra movimiento en este sentido (dada su calidad de puerto principal, centro financiero y económico de Ecuador), con la Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso y la Sociedad Protectora del Obrero en el año 1919. Para la época no era la única; ya se tenía conocimiento de organizaciones mutuales, caracterizadas por ser gremiales y multifuncionales. Chiriboga (1980 citado en Ros 2007, 252) expresa que en esos años surgió «un conglomerado multclasista que reunía en su seno artesanos, pequeños industriales, obreros, comerciantes, empleados y patronos».

Tabla 3. Cajas de ahorro (1886-1917)

Cajas de ahorro	Año
Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso	1886
Cooperativa del Pichincha	1903
La asociación de empleados de comercio	1903
La sociedad de sastres «Luz y Progreso»	1905
Sociedad Unión Obrera de Pichincha	1911
Centro Católico de Obreros	1912
Asociación de Jornaleros	1913
Sociedad de Beneficencia «Hijos de Guano»	1913
Unión Ecuatoriana de Obreros	1917

Fuente: Da Ross (citado en Miño 2013).

Elaboración propia.

Como elemento central de esa coyuntura para las cooperativas se puede mencionar que el control ejercido por parte del Estado era casi inexistente. Aquello se debió a que sus labores nacieron como asistenciales para sus afiliados, en materia de mejoramiento (social, moral e intelectual, o en caso de muerte, indigencia o enfermedad), creación de talleres (artesanales principalmente) y cooperativas de consumo de artículos de primera necesidad (los ahora conocidos comisariatos). No fue sino hasta la aparición de las cooperativas de ahorro, en 1927, con la Caja de Ahorro y la Cooperativa de Préstamos de la Federación Obrera de Chimborazo (ver tabla 4), cuando se generó desde el Estado la necesidad de su legalización, en primera instancia, y control, en segundo lugar.

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

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

*Capital consta en millones de sucres.
Fuente: Pareja 1980 (citado en Ros 2007).
Elaboración propia.

De la tabla 4 se puede concluir que para la fecha existía una importante dispersión geográfica del cooperativismo en el país. La focalización de los primeros años paulatinamente se esparció a varias ciudades del país. Aquello pudo deberse a los importantes y atractivos réditos que las cooperativas brindaban a sus afiliados, en una muestra de que la economía social —como se la conoce hoy— podía ser una alternativa a los modelos financieros bancarios de la época.

La organización empírica fue otra de las características del entonces modelo cooperativista. No contaban con estatutos plenamente definidos y su estructura de funcionamiento respondía en su mayoría a las necesidades del momento. Aquello significó una enorme traba para su consolidación a largo plazo, pues «sin un marco jurídico-institucional que las protegiera y sin contar con servicios educativos y financieros, no tenían ninguna posibilidad de operar» (Hurtado y Herudek 1974 citado en Ros 2007, 253).

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

Mientras esto sucedía en la Costa, en la Sierra el relacionamiento era distinto. La Iglesia católica adquirió (especialmente durante la década de 1960) un papel protagónico entre los sectores populares que buscaban asociarse. En todo caso, en ambas regiones y con estos actores, las cooperativas fueron perdiendo su horizonte y «adquirieron un papel más clasista y reivindicativo, en particular con la creación de los primeros sindicatos» (Ros 2007, 252). Demandas laborales, como el aumento de salarios y la disminución de horas de trabajo, fueron las principales reivindicaciones en esos años.

Pese a estas dificultades y desviaciones, el sector cooperativista siguió creciendo y surgió la necesidad de legalizarlo y controlarlo desde las estructuras estatales. Es así que, en 1937 durante el Gobierno del general Alberto Enríquez Gallo, se promulgó la primera Ley de Cooperativas del Ecuador, con la emisión de su respectivo reglamento un año más tarde. Para Almeida (1981, 218 citado en Ros 2007, 254), uno de los objetivos de esta normativa fue «racionalizar la tradicional economía campesina, estableciendo medidas sociales y económicas tendientes a evitar posibles levantamientos indígenas y a modernizar su estructura de producción, adoptando formas de carácter cooperativo». La ley buscó reconocimiento, protección e impulso sustancial del sector asociado, con el afán de evitar malestar entre sus miembros. Para lograrlo, el cuerpo legal estableció varios incentivos que iban desde el apoyo con infraestructura física, exoneración de impuestos, descuentos del 25 % en el transporte del ferrocarril, créditos adicionales de la Caja de Pensiones, preferencias en los concursos públicos de adquisiciones, entre otros (Miño 2013, 46).

No cabe duda de que la promulgación de esta ley fue una iniciativa relevante y un punto de quiebre en la historia del cooperativismo ecuatoriano y sobre la noción de solidaridad en las finanzas nacionales.

Sin embargo, el contexto en el que se promulgó, caracterizado por una inestabilidad institucional¹⁹ y un constante cambio de orientación política en el poder ejecutivo,²⁰ hizo que la ley tuviera limitados alcances. Se logró crear institucionalidad con la fundación del Departamento de Cooperativas, adscrito al entonces Ministerio de Previsión Social, pero este no contó con el funcionamiento adecuado. Tan solo un año después de su concepción en la normativa se lo redujo a un Departamento de Asuntos Sociales.

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

Esta dinámica compleja no impidió un crecimiento del número de cooperativas entre 1940 y 1950. Todo lo contrario, dado que para el año 1948 estaban inscritas 159 organizaciones, en su mayoría agrícolas (ver tabla 5). No obstante, empezó a notarse una desviación de los preceptos solidarios y de cooperación ya que, considerando las facilidades y los beneficios que el Estado ofrecía al cooperativismo, se empezaron a crear organizaciones que únicamente buscaban aprovechar menores tributos. Ellas estaban conformadas principalmente por personas de clase media y media alta, y «no por convicción doctrinaria, ni por necesidad de solventar problemas comunes» (Ortiz 1975 citado en Ros 2007, 254). Por ello, una de las conclusiones de la época, en palabras de Cevallos (1973, 3), es que «no solo era importante un sustento legal para el cooperativismo, sino que se requería de una labor concentrada de difusión y concienciación de la doctrina cooperativa para lograr la estructuración de verdaderas entidades populares de contenido cooperativista».

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

20 Después del Gobierno de Gallo, vino en 1938 el Gobierno de Aurelio Mosquera Narváez. Este fue de tendencia liberal y, por tanto, contrario a los ideales del cooperativismo y la solidaridad.

Tabla 5. Total de cooperativas por sectores y clases 1948

Sectores/clases	n.º
Producción	130
Agrícola	53
Agropecuaria	7
Algodonera	1
Colonización	4
Frutícola	1
Industrial	5
Producción y mercadeo	29
Consumo	10
Consumo	5
Viviendas urbanas	5
Crédito	5
Ahorro y crédito	5
Servicios	14
Asistencia médica	1
Construcción	9
Educación	1
Transporte terrestre	3
Total	159

Fuente: Pareja 1980 (citado en Ros 2007).
Elaboración propia.

Como puede observarse, después de las cooperativas de producción estaban las de servicios, en número. De estas últimas, las de construcción²¹ y las de transporte sobresalían. Estas últimas merecen atención especial pues como menciona el académico Naranjo (2013, 211), los transportistas son «el sector más y mejor organizado del cooperativismo de servicios», sobre todo a partir de 1970.

A finales de 1950, la Iglesia católica retoma su rol protagónico en el sector cooperativo. Esta intervención, no obstante, no solamente debe ser leída como un objetivo altruista de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares más necesitados en el ámbito rural y urbano, sino que hay que leerla como parte de las disputas por el predominio político y social de la época (Miño 2013, 48). De hecho, en 1958 se celebró el primer seminario nacional de cooperativas promovidas por

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

el clero. Por ello, fueron los sacerdotes quienes impulsaron el cooperativismo, que se refleja en el nombre de varias entidades de ahorro.²²

Esta situación se acentúa en 1960 y coincide con el mayor apogeo en la historia de las cooperativas de Ecuador. Dos factores son importantes en este sentido: uno externo, internacional, es la entrada en vigor de la Alianza para el Progreso, iniciativa estadounidense de ayuda económica para América Latina, con entidades en materia cooperativa como la Agencia Internacional para el Desarrollo, la Asociación Nacional de Cooperativas y la Liga de Cooperativas de Estados Unidos. Su objetivo también era político —ya que se desarrollaba la Guerra Fría y la Revolución cubana— y social —con la intención de combatir la pobreza y con ello evitar la insurgencia comunista—.

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

Cabe añadir otro elemento importante respecto a la iniciativa estatal. Se trata de la expedición en 1966 de la segunda Ley de Cooperativas que tuvo vigencia hasta el año 2011 (45 años).²³ Sucedió en el gobierno interino de Clemente Yerovi y en ella se dio énfasis a las disposiciones reglamentarias más operativas, a fin de facilitar la aplicación e impulsar el crecimiento de las cooperativas. Las concesiones que establecía la Ley de 1937 fueron reafirmadas en esta normativa, con la inclusión de las expropiaciones de tierras en favor de las organizaciones campesinas.

Sin embargo, nuevamente el papel de la institucionalidad estatal tuvo falencias. La entonces Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) y el sucesor Consejo Cooperativo Nacional (1969) no contaron con los presupuestos adecuados ni con el personal necesario para fiscalizar y

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

23 El art. 1 de esta ley define a las cooperativas como «sociedades de derecho privado formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades en trabajo de beneficio social y colectivo a través de una empresa en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros» (Ley de Cooperativas 1966).

dar seguimiento a las cooperativas del país. Su radio de acción fue muy centralista (la sede estaba en Quito) y dejaba de lado a las zonas rurales alejadas de su lugar de operación. Aquello la convirtió, en palabras de Ortiz (1975 citado en Ros 2007, 259), «en una oficina de trámites de estatutos que termina con un registro numérico y ciertas labores de fiscalización mínima y deficiente, sin posibilidades inmediatas».

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

Para 1970, el número de cooperativas bordeaba las 2000, con un consecuente incremento de socios y capital (ver tabla 6). Hurtado y Herudek (1974, 35) señalan que el 59 % de las organizaciones estaba en la Sierra, el 37 % en la Costa, el 3,7 % en el Oriente y el 0,3 % en Galápagos. Añaden que el 46 % de las cooperativas estaba en las dos provincias más pobladas, Guayas y Pichincha, lo que muestra su importancia a nivel urbano.

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

Años	n.º	%	Socios	%	Capital*	%
1967	162	8,9	6 276	9,7	4 874 528	11,5
1968	191	10,5	7 844	12,3	5 670 693	13,4
1969	265	14,5	7 309	11,3	2 283 720	5,4
1970	258	14	12 586	19,4	13 776 761	32,6
1971	322	17,7	9 957	15,3	7 410 994	17,5
1972	280	15,4	8 834	13,6	3 285 496	7,78
1973	340	18,7	11 856	18,3	4 900 697	11,6
Total	1 818	100	64 662	100	42 202 889	100

* Capital en millones de sucres.

Fuente: Miño (2013, 67).

Este incremento —fundamentalmente en el primer quinquenio de 1970 gracias a la segunda Reforma Agraria impulsada por Guillermo Rodríguez Lara en 1973— fue interrumpido hacia finales de 1970 debido al cambio de direccionamiento político en el triunvirato militar de 1976, que se vio reflejado en la reforma agraria, el uso de recursos naturales y el no fortalecimiento de las organizaciones de base, principalmente las cooperativas del sector rural. El contexto empeoró cuando la Agencia Internacional de Desarrollo, en el marco de la Alianza para el Progreso, decidió suspender la ayuda financiera para programas en los que uno de los beneficiados era el sector cooperativista. El resultado de esta dinámica fue una disminución del crecimiento cooperativo (ver tabla 7), reflejado en recortes presupuestarios, suspensión de proyectos y la sobrevivencia y consolidación a futuro únicamente del 25 % de las cooperativas (Miño 2013, 68).

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

Período	n.º de tasas de cooperativas crecimiento	Período	n.º de tasas de cooperativas crecimiento
1937-1939	39...	1960-1964	1 111 60,4
1940-1944	103 62,1	1965-1969	2 006 44,6
1945-1949	178 42,1	1970-1974	3 446 41,8
1950-1954	290 38,6	1975-1979	4 625 25,5
1955-1959	440 34,1	1980-1984	5 744 19,5

Fuente: Mills 1989 (citado en Ros 2007).
Elaboración propia.

En la década de 1980 continuó esta baja tasa de crecimiento de las cooperativas, a pesar de que los primeros gobiernos —tras el retorno a la democracia en 1979 (Roldós y Hurtado)— tuvieron un discurso favorable hacia el cooperativismo, como se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo de 1980. Dos factores podrían explicar esta situación: el primero fue la crisis económica que arrancó en 1981 y que hizo que las prioridades del gobierno cambiaran y se enrumbaran hacia la austeridad. El segundo factor, y quizás el más importante, son los primeros años del neoliberalismo en el país, con la llegada al poder de León Febres Cordero en 1984. Ros (266) expresa que el cooperativismo en esos años «no solo dejó de ser considerado una prioridad para el país, sino

que fue objeto de un interesado manipuleo para dividirlo y debilitarlo, para lo cual el gobierno utilizó su poder de intervención y fiscalización». A esto se suma que el control de las grandes cooperativas de ahorro y crédito fue efectuado desde ese año por la Superintendencia de Bancos, lo que significó un desconocimiento de los principios del cooperativismo y las colocó dentro del sector bancario, que se organiza con lógicas diferentes, fundamentadas en el capital.

La aplicación de las normas bancarias a las cooperativas rigió plenamente en la década de 1990, cuando el neoliberalismo en el país entró en pleno apogeo. El Estado ecuatoriano continuó con su visión aglutinadora de las cooperativas con los bancos y, con ello, se alejó de la función de promoción social. Lo positivo de esto es que para la fecha ya se contaba con un diagnóstico bastante completo sobre la realidad de este sector.

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

Este marco institucional sin una presencia fuerte del Estado, a decir de Miño (2013, 91), «facilitó el surgimiento de numerosas y pequeñas cooperativas de ahorro y crédito». Esto afectó negativamente al sector, que empezó a temer el cierre de algunas de sus organizaciones. Si esto sucedía en el sector cooperativo, en el bancario las cosas eran peores, pues en 1999 se produjo la quiebra de veinte bancos, lo cual desató la peor crisis financiera en la historia del país. A esto se sumó una crisis institucional y política que marcó la evolución en el período siguiente.

Pese a este entorno negativo, el sector cooperativista fue uno de los que mayor y mejor evolución registró con la entrada del nuevo milenio. Las cooperativas conservaron el ahorro de sus socios y esto garantizó una mayor confianza de la ciudadanía. Como menciona Salgado (2010, 6, 11), los activos de las cooperativas registraron un ritmo acelerado de

crecimiento de más de veintiséis veces en una década 1999–2009.²⁴ En gran medida se debió a que los cuentaahorristas de los bancos buscaron en las cooperativas una alternativa institucional para conservar su dinero. Esto es comprobable en los depósitos a plazo (ver tabla 8). Entre el año 2000 y el 2004, el sector cooperativo muestra un importante crecimiento. El sistema bancario, por su lado, registra una fuerte contracción desde 1999 hasta el año 2002, para luego recuperarse y estabilizarse. En todo caso, las tasas de crecimiento de los depósitos en las cooperativas superan ampliamente a las de los bancos en todo el período.

Tabla 8. Depósitos a plazo (1998-2008) en miles de USD

Años	COAC	Sistema bancario	Var. % cs.	Var. % sb.
1998	6 426	2 118 360		
1999	9 269	1 527 739	44,23	27,88
2000	11 733	1 280 313	26,58	16,20
2001	19 930	1 306 860	69,9	2,07
2002	30 140	1 274 216	51,2	2,50
2003	71 808	1 571 146	138,2	23,30
2004	124 952	1 916 472	74,0	21,98
2005	155 932	2 369 603	24,8	23,64
2006	215 636	2 785 542	38,9	17,55
2007	309 904	3 167 185	43,7	13,70
2008	399 739	3 961 747	29,0	25,09

Fuente: Miño (2013, 97).
Elaboración propia.

Del análisis de la anterior tabla se concluye que el crecimiento de los depósitos en las cooperativas en la primera década del siglo XXI presenta dos períodos. El primero fue entre los años 2000 y 2006 cuando los depósitos se incrementaron en un 68,7 %. En el segundo, entre los años 2005 y 2009, se redujeron a un 25,8 % (Miño 2013, 98). Por su parte, la banca privada creció al 35,4 % de 2000 a 2005 y al 17,3 % de 2006 a 2010. Esto significó que «el ritmo de crecimiento de los depósitos de las cooperativas fue superior al crecimiento de los de la banca en esos años» (Miño 2013, 98).

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

CAMBIOS REGULATORIOS E INSTITUCIONALIDAD DE LA EPS EN ECUADOR

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

Gráfico 4. Ordenamiento jurídico de la EPS en Ecuador (2008-2014)



Elaboración propia.²⁵

CONSTITUCIÓN DE 2008

En enero de 2007, Rafael Correa asumió la Presidencia de la República. Su discurso se enfocó en cuestionar el orden político, institucional y económico imperante hasta la fecha, al que hizo responsable de la crisis bancaria y financiera de 1999. Por ello, a su entender y al de su movimiento político, era necesario un cambio estructural que se

25 Estructura jerárquica normativa conforme la disposición legal del art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador 2008.

constituya en una «revolución» ciudadana. De esta forma, en 2008 el primer mandatario y su bloque político, después de llamar a consulta popular para instalar una asamblea constituyente de plenos poderes y ganar la mayoría legislativa de la misma, logra la aprobación de una nueva Constitución por parte de la ciudadanía.²⁶ Para el analista Ospina (2008, citado por Ordóñez 2012, 16), la estrategia de cambio impulsada por el oficialismo en la carta magna «abarcaría un proceso de cambio en las reglas de funcionamiento de las instituciones estatales que es necesaria para aplicar su programa de recuperación del Estado, su capacidad regulatoria, su legitimidad social y su función redistributiva».

Respecto a la primera regla, es importante agregar que la flamante Constitución no solo significó un viraje en el funcionamiento de las instituciones del Estado,²⁷ sino también en ciertos rasgos de su modelo. Por ejemplo, respecto al sistema económico, la carta magna de 1998 respondía a principios de eficiencia, sustentabilidad y calidad (EC 1998, art. 242), mientras que la Constitución de 2008 expresa que «el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza» (EC 2008, art. 283). El documento oficial de 1998 también hace referencia al principio de solidaridad, pero este es uno más y no el más importante como sucede en la Constitución de 2008, al menos en teoría. A esto se suma que bajo la vigencia de la Constitución Política de 1998 se desarrolló la peor crisis financiera de Ecuador, de corte «bancocrático», con una directriz neoliberal y lejos de la solidaridad que decía propender.

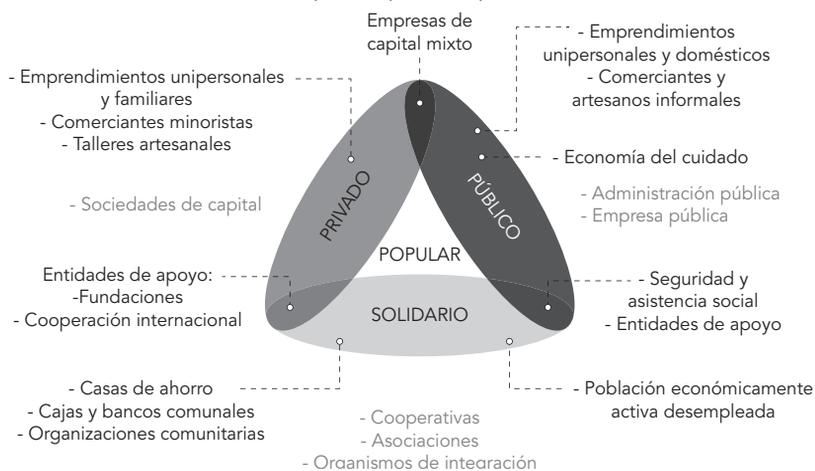
Otra diferencia que incorpora la Constitución de 2008 es el reconocimiento a las formas de organización económica mixta, popular y solidaria (ver gráfico 5). En la de 1998 únicamente se reconocían a las actividades empresariales públicas y privadas (EC 1998, art. 244), por lo que el sector de la ESS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

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

27 A los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial) se agregó el electoral y el de participación ciudadana. De esta forma se tenía cinco poderes del Estado.

La regulación de los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios, integrantes de la EPS, también experimentó un cambio constitucional en 2008, pues se estipula que estos serán regulados de acuerdo con la Ley, en este caso la LOEPS de 2011. Cabe recordar que, bajo el amparo constitucional de 1998, este sector era regulado por la Ley de Cooperativas y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, de las que ya se habló anteriormente.

Gráfico 5. Estructura sistémica de los sectores económicos que componen el país



Fuente: Jácome y Páez (2014).

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

En el mismo articulado se establece que el Estado tendrá un trato preferencial hacia este sector, en la medida que impulse el desarrollo de

la EPS. En el próximo apartado se va a tratar de encontrar el impacto real que ha tenido este tipo de economía en variables que puedan indicar un proceso de desarrollo.

LOEPS DE 2011

Una vez que se normó a nivel constitucional el cambio de modelo y el funcionamiento de algunas instituciones del Estado, fue necesaria la expedición de leyes orgánicas que definan la capacidad regulatoria de este último. Así, en mayo de 2011 el órgano legislativo ecuatoriano aprobó la LOEPS. Para Figueroa (2014, 4), esta normativa representa un mecanismo democratizador que «beneficia especialmente a las nacionalidades y los pueblos indígenas, a amplios sectores del campesinado y a sectores informales urbanos y rurales y como apoyo al paradigma del buen vivir, que subordina la economía a la armonía social e individual». Similar postura mantienen Estrella y Ruiz (2013, 101), quienes expresan que la ley significó «un escalón hacia el reconocimiento y fortalecimiento del sector, ya que a partir de este instrumento se generó una nueva institucionalidad orientada al fomento y promoción; estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de los actores que conforman el sector».

Respecto a estos dos criterios cabe realizar las siguientes críticas. En primera instancia, es indudable que el instrumento jurídico significa un respaldo y reconocimiento a las actividades económicas no tradicionales o que estaban por fuera del sistema capitalista neoliberal. Sin embargo, Figueroa (2015, 178) expresa que la ley beneficia a los sectores informales urbanos. La categoría de economía o empleo (trabajador) informal no tiene nada que ver con la EPS. Así lo sostiene Sarria (2015, 178), quien señala que el sector informal está constituido por «actividades de producción y distribución de bienes y servicios promovidos por empresarios». El vendedor ambulante de algún producto fabricado por alguna empresa multinacional no forma parte de la EPS. Al contrario, está siendo explotado laboralmente, pues no recibe un salario ni beneficios por parte del dueño del producto,²⁸ ni el empresario paga impuestos al Estado por su comercialización.

28 Entre ellos, seguridad social y otros beneficios de ley.

Si se sigue la línea argumentativa de Figueroa (2015), la ley sería legitimadora del sector laboral más grande de Ecuador: el informal, que bajo ninguna perspectiva, ni social ni económica, representa una forma de desarrollo, sino más bien es un sector que busca «sobrevivir» con estas actividades. Por tanto, la normativa sería un mecanismo legitimador del empleo informal al que hay que combatir más que visibilizar, pues representa un verdadero problema socioeconómico.

La segunda crítica corresponde a la postura de Estrella y Ruiz (2013) porque a su criterio la ley generó instituciones que fomentan y promueven el sector cooperativista. No obstante es cuestionable; ya que si bien la ley establece «la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento» (EC 2011, art. 3), representantes del cooperativismo consideran que únicamente se ha dado énfasis a la regulación y al control, más que al propio fomento y acompañamiento. Este es el criterio de Mazabanda (2017, entrevista personal, ver anexo 1), gerente general de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Pilahuin Tío, quien agrega que «desde el Estado, con esta ley, se han generado trabas al desarrollo, debido al desconocimiento de los agentes reguladores sobre el funcionamiento, la naturaleza y la lógica cooperativista». Este criterio será analizado y comprobado más adelante, pero la hipótesis inicial es que si bien el Estado ha recuperado su capacidad institucional y rectora, no necesariamente ha incentivado e incluso comprendido el funcionamiento del sector cooperativista. A esto se suma que la institucionalidad, aunque débil y regida por principios extraños a las cooperativas, existía y estaba representada por la DNC y la Superintendencia de Bancos. Por ello, las instituciones más que ser creadas fueron fortalecidas.

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

- a) La búsqueda del buen vivir y del bien común
- b) La prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales
- c) El comercio justo y consumo ético y responsable
- d) La equidad de género
- e) El respeto a la identidad cultural
- f) La autogestión
- g) La responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas

h) La distribución equitativa y solidaria de excedentes. (EC 2011, art. 4)

Por otro lado, también establece las formas de organización de la EPS: el sector cooperativo, asociativo y comunitario; así como las unidades económicas populares (EC 2011, art. 8). El primero está compuesto por las cooperativas de producción, de consumo, de vivienda, de servicios, las asociaciones productivas y las organizaciones comunitarias, que no son entidades financieras (EC 2011, arts. 24-8). Por su parte, el sector financiero popular y solidario está compuesto por «cooperativas de ahorro y crédito (COAC), entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro» (EC 2011, art. 78). Cabe recordar que el énfasis de la presente investigación estará centrado en las COAC. El análisis de la propuesta de reforma a esta ley en 2017 se realizará más adelante.

REGLAMENTO A LA LOEPS 2012

Después de expedida la LOEPS de 2011, que no solamente derogó la Ley de Cooperativas de 1966 y la Ley de Entidades de Instituciones del Sistema Financiero de 1994, se unificó el control del sector cooperativo bajo una sola normativa, fue necesaria la promulgación de un reglamento. Aquello fue realizado por el ejecutivo en febrero de 2012 y en él se determina que su objeto es «establecer los procedimientos de aplicación de la LOEPS y del Sector Financiero Popular y Solidario» (EC 2012, art. 1).

El reglamento detalla las formas de organización de la EPS; del sector financiero popular y solidario; de los organismos de integración y las entidades de apoyo; del fomento, promoción e incentivos; las relaciones con el Estado y el procedimiento administrativo sancionador. Se constituye en un manual sobre los procesos, deberes y obligaciones que deben cumplir las instituciones que se someten a la Ley Orgánica de EPS. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, el reglamento establece los procedimientos para su organización interna, su segmentación y sus operaciones (EC 2012, cap. 2).

Un aspecto central de la ley y del reglamento es que mencionan ya a la institución que será el órgano rector de la EPS. Se trata de la SEPS —que se creó el mismo año 2012— que a más de esos dos roles también es la encargada de la sanción de las instituciones o cooperativas, según sea

el caso, que incumplan la ley y su reglamento. Esta circunstancia, como se analizará posteriormente, crea una suerte de juez y parte en la SEPS lo cual ha generado cuestionamientos desde los sectores controlados.

CÓDIGO ORGÁNICO MONETARIO Y FINANCIERO DE 2014

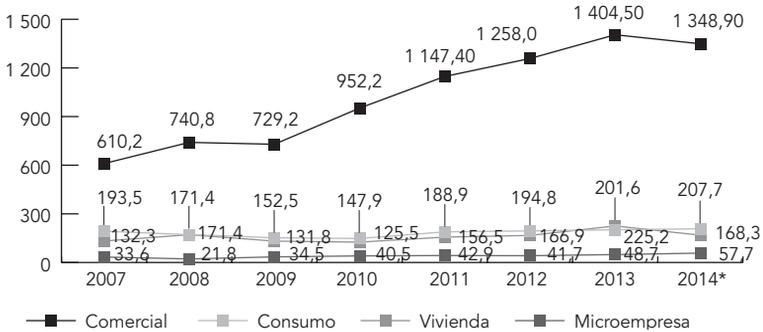
La entrada en vigor en septiembre de 2014 del COMYF, cuyo objeto es «regular los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador» (EC 2014, art. 1), significó cambios sustanciales en el sistema financiero. El primero de ellos es que otorgó a la Junta de Regulación y Política Monetaria y Financiera competencias para formular y regular, mediante normas, la implementación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera. Además, controla y resuelve los reclamos presentados en el sistema (EC 2014, art. 14). En términos prácticos, dicha junta dirigirá las operaciones crediticias financieras y las puede normar, vigilar y juzgar. Nuevamente, la cuestionable figura de juez y parte aparece, pues las entidades financieras (incluidas las cooperativas) no tienen ninguna instancia de apelación, fuera de la mencionada.

Para el Gobierno del expresidente Correa, la presentación de este código busca frenar el otorgamiento de «créditos a empresas vinculadas con la banca o el salvataje estatal de entidades financieras, dos temas ligados a la crisis económica que vivió el país en 1999 y que derivó en medidas como el feriado bancario y la instauración del dólar» (El Universo 2014, párr. 3). Si bien la norma constitucional ya estipula esta situación, el código refuerza la prohibición.

Respecto a la junta, es importante mencionar que su margen de maniobra abarca a las instituciones financieras públicas y privadas. Entre ellas están los bancos y las cooperativas que forman parte de la EPS, a quienes la junta indicará hacia dónde debe dirigirse el crédito, las tasas de interés, las garantías y los límites de las operaciones. Lo ideal, y uno de los objetivos de la EPS en el caso de las cooperativas, es que el crédito se dirija a emprendimientos microempresariales y productivos más que al consumo. No obstante aquello no ocurre, tal como se observa en el gráfico 6. El analista Ortiz, exministro de economía (citado en El Universo 2014, párr. 13), asegura que el problema radica en que «los fondos de la banca privada están depositados a corto plazo, a un tiempo promedio de un año más o menos de duración, lo que frena la entrega de créditos a largo plazo».

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

Gráfico 6. Créditos otorgados en millones de USD hasta junio de 2014 (saldo hasta esa fecha)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Biess (citado en El Universo 2014).²⁹

Elaboración propia.

Al respecto, el economista Acosta (El Universo 2014, párr. 11) expresa que el tema central del código es que la banca y también las cooperativas pasan «a ser un ejecutor de la política crediticia y económica del régimen. Los lineamientos ahora los establece la superjunta que va a determinar hacia dónde dirigir el crédito según lo que el gobierno crea conveniente». Con este criterio coincide Goded (2014, citado por Altamirano 2015, 144), quien expresa que «el Estado controlará el sistema financiero, a través de una junta muy poderosa, que centraliza decisiones. Seguimos creyendo la falacia socrática del gobierno sabio. Si un banco se equivoca, es su riesgo pero es un banco. Si la junta se equivoca el riesgo es mayor».

29 Ver en <https://www.eluniverso.com/2014/08/17/infografia/3438731/codigo-que-norma-vigila-juzga>.

A estos particulares es importante añadir el factor discrecional que podría adquirir la junta. Para nadie son extrañas las actuales denuncias por corrupción que involucran a funcionarios del país, quienes habrían recibido dinero de empresas contratantes con el Estado a cambio de adjudicaciones de contratos.³⁰ Dichos contratos bien podrían haber sido encasillados como fomentadores de la producción (construcción de carreteras o hidroeléctricas) y, basándose en ello, facilitar su financiamiento desde las entidades que son controladas por el código. De hecho, el art. 124 de esta norma «da la potestad al Banco Central del Ecuador de invertir los excedentes de liquidez de las entidades del sistema financiero en otras entidades del sistema, ya sea del sector público, privado y del que es parte de la denominada economía popular y solidaria, a través de asignaciones para créditos» (EC 2014, art. 124).

Como lo expresó Goded (2014), existe mayor riesgo si es el Estado, sin ninguna contraparte, quien decide dónde y en qué invertir. A lo sumo, este código debería impulsar el desarrollo a través de la banca pública, mediante créditos de forma subsidiaria y a mayor plazo y sugerir a los demás sectores privados en lugar de imponerles y tomar sus excedentes de liquidez arbitrariamente.

EL NEOINSTITUCIONALISMO Y LA EPS: INSTITUTO DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA 2009

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

30 Principalmente se hace referencia al caso Odebrecht.

Los mencionados autores coinciden que, pese a la amplia trayectoria de estas instituciones, «no habrían advertido mecanismos de supervisión en cuanto al impacto de la gestión de las organizaciones en otras esferas adicionales a la financiera, como es el desempeño social» (105). La Superintendencia se habría enfocado en homologar la supervisión de las cooperativas a la banca tradicional. La DNC, por su parte, se encargó del registro y la legalización de las cooperativas, mas no se enfocó en su control y en su supervisión.

Toda esta dinámica habría creado una suerte de debilidad institucional en general. Una de las razones para entender esta situación sería la baja aceptación, credibilidad y el abierto rechazo que la Superintendencia de Bancos y la DNC poseían entre la ciudadanía al año 2006,³¹ luego de años de inestabilidad y golpes de Estado (Ordóñez 2012, 14).³² Se trata de la década de 1990, cuando el modelo neoliberal imperó y habría mermado la credibilidad de las instituciones, incluidas las encargadas del sector cooperativista.

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

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

En el caso de la EPS, esta respuesta se materializó en la creación del INEPS en 2009. La misión de esta institución, creada mediante

31 Antes de la llegada de Alianza PAIS al poder.

32 A los Gobiernos de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez.

Decreto Ejecutivo 1668, es «impulsar el crecimiento y la consolidación de la EPS en el contexto del sistema económico previsto en la Constitución» (EC 2009, art. 2). Uno de los sectores participantes en el sistema EPS son precisamente las cooperativas. La flamante organización buscaba darles representatividad. Esta situación será analizada más detalladamente en el próximo subcapítulo. La premisa que se maneja en este trabajo es que las instituciones estatales de la EPS carecen precisamente de representatividad entre las entidades que quieren representar, debido a que su accionar desconoce la naturaleza real del sector cooperativista.

En todo caso, el art. 3 del decreto ejecutivo en mención expresa que este organismo será el que —a nombre del Estado— organizará, aplicará y ejecutará los planes, programas y proyectos relacionados con la EPS. Entre sus funciones están la ejecución de políticas, la proposición de estas, la promoción de planes, la organización e implementación de proyectos, la financiación de estos, la promoción del desarrollo organizacional, el apoyo al fortalecimiento de la EPS, el desarrollo de estudios e investigaciones, y el establecimiento y actualización del sistema de información (EC 2009, art. 4).

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

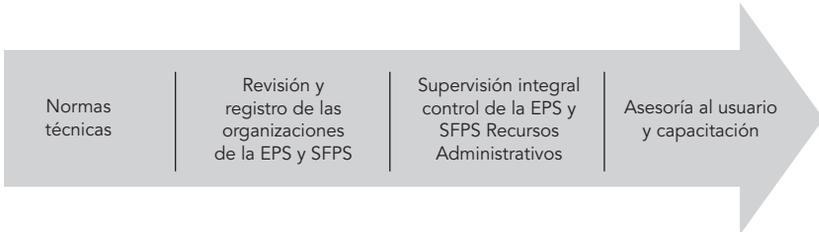
SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (SEPS) 2012

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

Para conseguir este objetivo, a mediados del año 2012 se constituye la SEPS. Esta institución, cuyos orígenes remotos están en la DNC, se aseguró de iniciar un sólido proceso de fortalecimiento institucional. Para ello, se le dotó de una infraestructura física,³³ siguió el procedimiento de la base legal establecida (ley de la EPS), y la selección y contratación de talento humano técnico y de apoyo. Poco tiempo después inauguró su sitio web, herramienta que permitió un acercamiento entre la institución y los usuarios, «facilitando el registro de organizaciones y la adecuación de sus estatutos por medio de ella, así como socializar, a manera de consultas, información relacionada con el ámbito de acción de la Superintendencia y los avances en su gestión» (Flores 2014, 170).

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

Gráfico 7. Cadena de valor de la SEPS



Fuente: EC (2012).
Elaboración propia.

Si se sigue la lógica del neoinstitucionalismo, los enfoques sociológico y psicológico estarían exentos en la creación de esta nueva institucionalidad que rige a la EPS. Esta última no se ha articulado debidamente

33 Su sede está en Quito.

a las actividades sociales (normas, usos y costumbres) ni a su marco referencial histórico y de principios (los cooperativistas, por ejemplo). Únicamente se habría seguido el enfoque político, ya que incluso en el económico también se plantean serios cuestionamientos sobre su cumplimiento. Cataño (2003) considera que «el neoinstitucionalismo informa que las reglas del juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico». Otra de las posturas en esta línea discursiva señala que «la pregunta abierta no es si las instituciones importan, sino cómo y cuándo es que ellas importan» (North citado en Espino y González 2001). Como contraparte, el economista estadounidense Friedman (1969) argumenta que «las instituciones no desempeñan ningún papel relevante para explicar el comportamiento de los agentes en la economía, el crecimiento económico o la formación de la política económica, el nuevo consenso es que las instituciones sí influyen decisivamente en los resultados a los cuales puede llegar una economía».

Por tanto, y como una conclusión previa que surge de esta investigación, la nueva institucionalidad creada en torno a la EPS, en este caso la SEPS, debe mostrar al menos una influencia neurálgica en el ámbito económico, que debe verse reflejada en indicadores. El tiempo que ha pasado desde su creación es prudente (cinco años; y desde su concepción constitucional nueve años),³⁴ por lo que hacer un primer balance es fundamental para entender si este tipo de economía alternativa ha funcionado o simplemente se ha constituido en un discurso político.

CORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS (CONAFIPS) 2012

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

Como se observa, la que hoy es la CONAFIPS representa lo que podría considerarse la institución madre de la EPS en el país. Durante

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

todos esos años, hasta mayo de 2011 cuando cambia nuevamente su nombre por el actual, su misión ha sido esencialmente similar: «brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas por esta ley, bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso; para lo cual ejercerá las funciones que constarán en su Estatuto social» (CONAFIPS 2015, 38). En otras palabras, prestar servicios financieros a las organizaciones pertenecientes a la EPS.

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

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

Entre los años 2014 y 2017, la corporación desarrolló un programa de fortalecimiento a las organizaciones del sector financiero popular y solidario (OSFPS), cuyo objetivo «fue contribuir al mejoramiento de la gestión financiera, orientada a través del umbral inclusivo de gestión, así como de sus procesos administrativos y de gobernabilidad» (CONAFIPS 2015, 48). Las OSFPS se encuentran categorizadas de acuerdo con su desempeño social y financiero. A mayo de 2015 se tenía registro de 8154 organizaciones en todo Ecuador, entre las pertenecientes al sector real o financiero, y que pueden ser personas naturales, jurídicas, asociaciones, comunidades y también las cooperativas de ahorro y

crédito, incluso las del segmento 1 que son objeto de investigación en este estudio.

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

Tabla 9. Articulaciones CONAFIPS por zona geográfica NBI (marzo 2015)

Zona	NBI	Monto USD	%	Beneficiarios	%
A	Mayor al 65 %	3 296 759	92 %	2 021	91 %
B	Entre 38 %-65 %	304 601	8 %	208	9 %
Total		3 601 360	100 %	2 229	100 %

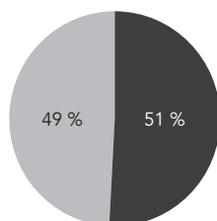
Fuente: CONAFIPS (2015).

Elaboración propia.

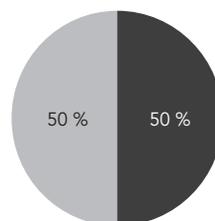
La mayor cantidad de estos recursos fue destinada al sector agropecuario (82 % del total), muy de lejos le sigue el comercio (12 %) y finalizan esta lista los emprendimientos artesanales y los servicios con 3 % cada uno, según datos de la corporación. De igual forma, se observa en el balance social la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

Gráfico 8. Fondo de crédito por género (marzo 2015)

Desembolso por género



Beneficiarios por género



Fuente: CONAFIPS (2015).

Elaboración propia.

Respecto a las cooperativas de ahorro y crédito, la CONAFIPS realizó a inicios del año 2015 una evaluación segmentada de todas ellas. Para ello utilizó categorías de operatividad, suspensión, no calificación e impedimento, tal como se observa en la tabla 10.

Tabla 10. COAC evaluadas por segmento a marzo de 2015

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

Fuente: CONAFIPS (2015).

Elaboración propia.

Al analizar la tabla se encuentra que ninguna de las 316 cooperativas pertenecientes a los 5 segmentos tiene impedimento para acceder a los créditos que otorga la CONAFIPS. De hecho —al momento de la evaluación— el 46,5 % de estas se encontró operativa. De ellas, el 91 % de las pertenecientes al segmento 1 adquirieron esta condición. Estos datos muestran la solidez que poseen las COAC de este segmento, lo cual no las hace necesariamente potenciales beneficiarias de los servicios financieros que otorga la CONAFIPS, debido a buena salud financiera. Más bien, serían las de los segmentos más bajos (3, 4 y 5) las que más necesitarían estos servicios, pero que para esa fecha un importante número de ellas se encontraba suspensa. Así, se observa en el segmento 3 la suspensión del 29 % de ellas; en el segmento 4, la suspensión del 72,3 % de ellas; y en el segmento 5, la suspensión del 89,4 %. Con ello, se

puede concluir que las más aptas para ser beneficiarias para los créditos no necesariamente los estarían adquiriendo. Mientras que las más necesitadas poseen suspensiones para acceder a los créditos, lo cual las obliga a mejorar sus garantías financieras para lograrlo.

Para Cardoso (citado en El Telégrafo 2016, párr. 7), director general de la corporación, la situación descrita responde a que «las cooperativas que tienen algunos problemas y debilidades, por ejemplo, morosidad y no logran hacer una debida recuperación del crédito, antes de darle financiamiento le apoyamos para que a través de la capacitación mejoren la colocación crediticia».

Es importante destacar que desde mayo de 2008 hasta junio de 2016, la CONAFIPS ha entregado USD 830 millones en créditos en favor de las cooperativas de ahorro y crédito del país. Cardoso agrega que dichos «recursos se han destinado a más de 500 000 emprendedores ecuatorianos» (Cardoso citado en El Telégrafo 2016, párr. 3), quienes mantienen la tendencia de financiamiento por sector productivo mencionada anteriormente. Cabe destacar que en el gráfico que se presenta a continuación están los USD 6 016 788 otorgados a 20 cantones de Manabí y Esmeraldas, a través de 1587 operaciones crediticias después del terremoto del 16 de abril de 2016.

Gráfico 9. Financiamiento para el sector de EPS a marzo de 2016

Período	Colocación total USD	Número de operaciones	Monto promedio por operaciones USD
2008	24 715 036,42	71 850	343,98
2009	30 854 280,46	61 660	500,39
2010	71 454 439,76	78 821	906,54
2011	71 413 870,08	49 346	1 447,21
2012	159 323 841,79	144 817	1 100,17
2013	196 330 570,74	137 444	1 428,44
2014	156 525 602,22	75 877	2 062,89
2015	100 448 119,39	54 360	1 847,83
2016*	11 738 970,84	7 252	1 618,72
TOTAL	822 804 731,70	681 427	1 207,47

Por sector productivo (montos y número de transacciones)
↓

Comercio al por mayor y menor		USD 224 148 550,97 228 961
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura		USD 331 075 655,17 279 130
Construcción		USD 61 342 365,54 15 100
Hoteles y Restaurantes		USD 23 944 355,48 18 152
Industrias manufactureras		USD 112 262 355,70 103 949
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales		USD 27 807 591,80 16 342
Pesca		USD 3 384 120,19 3 016
Otros servicios		USD 4 652 187,88 3 380
Transporte, almacenamiento y comunicaciones		USD 34 187 548,99 13 397

Colocación de créditos a las provincias afectadas (entre el 17 de abril y el 31 de mayo de 2016 por montos y número de operaciones)	
Esmeraldas	USD 218 209,77 (77)
Manabí	USD 5 798 578,60 (1.510)
Total	USD 6 016 788,37 (81.587)

Fuente: El Telégrafo (2016).
Elaboración propia.

INCIDENCIA REGULATORIA Y PERSPECTIVA DE LA EPS EN EL ECUADOR

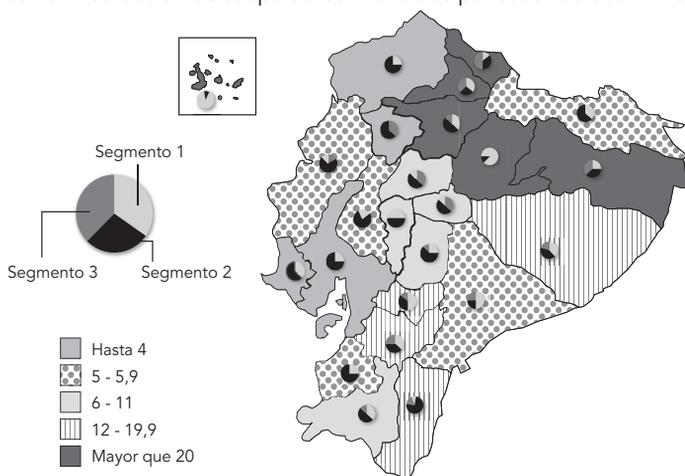
SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR DE COOPERATIVAS

Establecido un nuevo marco institucional y legal en torno a la EPS, el Estado ecuatoriano tuvo una mayor capacidad de regulación y conocimiento del sector cooperativista. Si bien estas tareas han sido criticadas en algunos aspectos (los cuales se ampliarán con detalle más adelante) por

parte de quienes han sido regulados, es indudable que se ha establecido un primer acercamiento para conocer la realidad de este sector que ha sido y es importante para las finanzas nacionales. Tal es su relevancia que «al menos el 25 % de la población es socio/a de una de estas cooperativas, es decir, se reportan 3 952 08 socios» (Páez 2014, 57).³⁵ Otras fuentes señalan que el cooperativismo a nivel nacional reúne a unas 5 millones de personas (Teleamazonas 2017). Herman, Torresano y Trávez (2015, 34), por su parte, expresan que las cooperativas de ahorro y crédito, específicamente, manejaban a diciembre de 2014 un «poco más del 16 % en relación con el PIB», con una tendencia creciente en los próximos años.

Geográficamente, las cooperativas de ahorro y crédito están ubicadas en todo el país (ver gráfico 10). No obstante, es un «fenómeno» que se replica fundamentalmente en la Sierra norte, seguido del Austro y la Sierra centro. En la Costa la situación es opuesta, sin que ello signifique que no existen cooperativas de ahorro y crédito. Las razones para entender esta dinámica están en la historia, que se mencionó en el capítulo anterior y que tiene relación con la concepción andina de cooperar. En la Costa, la relación con el sistema bancario tradicional es mucho más fuerte y eso podría explicar la tibia implantación de las cooperativas en esta región.

Gráfico 10. Distribución de cooperativas financieras por cada 100 000 PET a 2013



Fuente: Jácome y Ruiz (2013).

35 Considerando que la población ecuatoriana registró más de 15 millones de habitantes en el año 2013.

Para entender mejor al cooperativismo en el país se lo divide en dos sectores: el no financiero, también conocido como real, y el sector financiero. El primero, mayoritario, está compuesto por las cooperativas de vivienda, producción, servicios, transporte y consumo. El sector financiero, por su parte, lo componen las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas solidarias y de ahorro, las cajas centrales y los bancos comunales. En total, «a julio de 2013, en Ecuador se registraron 3260 cooperativas (946 cooperativas de ahorro y crédito, 1 caja central y 2313 cooperativas no financieras) y 2847 asociaciones de producción» (Jácome y Ruiz 2013, 113).

El sector financiero, a su vez, estuvo dividido en primera instancia en cuatro segmentos, según la resolución de la Junta de Regulación del Sector Financiero Popular y Solidario de 2012. El segmento 4 era el de mayor importancia y porcentaje de participación (ver tabla 11) en el total de activos, pasivos y patrimonio del sistema financiero popular y solidario. Esto pese a que, en número de cooperativas, son mayores los segmentos 1 y 2 que representan en conjunto el 87,01 % del total de cooperativas de ahorro y crédito, tal como se observa en la tabla 12. Esto indica que el 12,98 % de las cooperativas de ahorro y crédito manejan el 89,2 % de los activos totales del sector.

Tabla 11. Segmentos y participación del sector financiero popular y solidario en razón al capital a 2013*

Segmento del sector financiero popular y solidario	Activos a diciembre 2014	
	Valor en millones de USD	Participación
Segmento 1	126,36	1,60 %
Segmento 2	744,3	9,20 %
Segmento 3	1 942,28	24,00 %
Segmento 4	5 276,3	65,20 %
Total general	8 089,23	100 %

*Anterior a la segmentación determinada por el COMYE

Fuente: Jácome y Ruiz (2013, 19).

Tabla 12. Número de cooperativas que componen el sector financiero popular y solidario por segmentos y participación porcentual a 2013*

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

**Se incluye una caja central

*Anterior a la segmentación determinada por el COMYF.

Fuente: Jácome y Ruiz (2013).

El segmento 4,³⁶ que es el objeto de estudio en la presente investigación, concentra sus créditos en un 52,7 % en el segmento de consumo y en un 37,4 % en el de microempresa (Herman et al. 2015, 22). Incluso, esto es reconocido como una «contradicción» del cooperativismo por parte de uno de los representantes de los organismos de control, quien sugiere que «es necesario implementar, en el proceso de supervisión y control, metodologías que midan el grado de aporte que tiene cada entidad al desarrollo del sector popular y solidario» (Anasi 2017, entrevista personal, ver anexo 2).

En todo caso, ambas modalidades de crédito concentraron más del 90 % de la cartera bruta del sistema cooperativo ecuatoriano en 2014 (ver tabla 13). La pregunta inmediata que surge de ello es: ¿por qué en una EPS, como la reconocida por la Constitución de 2008, el mayor crédito que ofrecen las cooperativas más grandes del país es el de consumo? ¿Esta lógica no es más bien funcional a una economía capitalista de consumo? ¿Qué sucede con el crédito a las microempresas que debería ser mayoritario para consolidar la lógica de la EPS?

36 Segmento anterior a la promulgación del COMYF, y que hoy corresponde al segmento 1 de organizaciones cooperativas financieras.

Tabla 13. COAC del segmento 4. Saldos y participación de la cartera bruta de créditos del sistema cooperativo (en millones de USD)

Segmento	A diciembre 2013		A diciembre 2014		Tasa de crecimiento
	Saldo	Participación	Saldo	Participación	
Comercial	144	4,00 %	155	3,80 %	7,80 %
Consumo	1 844	51,90 %	2 134	52,70 %	15,70 %
Vivienda	244	6,90 %	248	6,10 %	1,60 %
Microempresa	1 324	37,20 %	1 514	37,40 %	14,40 %
Total	3 556	100 %	4 051	100 %	13,90 %

Fuente: SEPS (2016).

Elaboración propia.

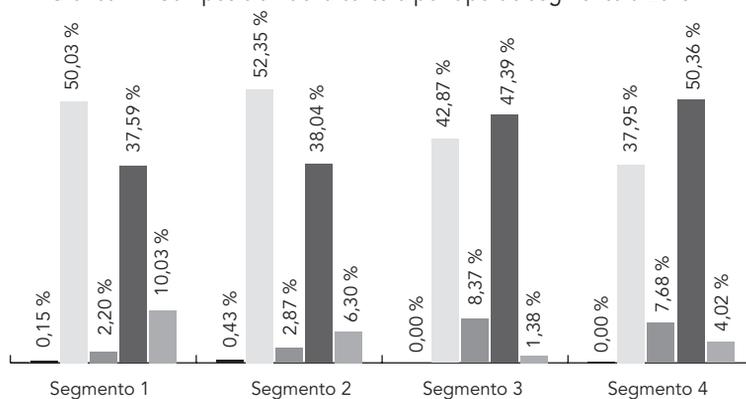
Al desagregar estos datos por segmentos de cooperativas se encuentran algo llamativo: los segmentos 1 y 2 de las cooperativas de ahorro y crédito, es decir, las más pequeñas en cuanto a activos (en conjunto apenas el 10,8 %, según la ley de 2012), son las que más prioridad dan al microcrédito (más de la mitad de la cartera conjunta), tal como se observa en el gráfico 11. Lo crítico del caso son las cooperativas del segmento 1, que después de la entrada en vigencia del Código Monetario y Financiero de 2015 fueron nuevamente segmentadas y ahora forman parte del segmento 5 (ver tabla 14),³⁷ «estarían obligadas por ley a fortalecerse, fusionarse o transformarse en cajas de ahorro, si es que no tienen activos mínimos de dos millones de dólares hasta el 31 de diciembre de este año» (Teleamazonas 2017, párr. 3).

La ley referida es la de EPS de 2012, pero que en el año 2017 fue tratada para una reconsideración, y en su transitoria décimo séptima establece esta situación.³⁸ Ante esta circunstancia, cabe la pregunta: ¿qué pasará con los microcréditos si estas cooperativas son reducidas a cajas comunales? Las posibles respuestas habrían sido uno de los motivos para la objeción total que hizo el expresidente de la república, Rafael Correa, a esta ley que se analizará en el próximo acápite.

37 En esta nueva categoría estarían aproximadamente 400 cooperativas.

38 <https://www.teleamazonas.com/2017/02/400-cooperativas-estarian-obligadas-fusionarse-transformarse/>.

Gráfico 11. Composición de la cartera por tipo de segmento a 2013



	Segmento 1	Segmento 2	Segmento 3	Segmento 4
Crédito educativo	102,67	1 822,06	0,00	0,00
Crédito empresarial	33 303,04	223 292,23	496 204,11	1 186 111,13
Crédito vivienda	1 462,07	12 254,46	96 830,88	239 555,81
Crédito consumo	25 019,23	162 267,19	548 588,04	1 573 948,04
Crédito comercial	6 674,38	26 882,78	15 927,57	125 506,98

Fuente: Jácome y Ruiz (2013).

Tabla 14. Nueva segmentación para las entidades del sector financiero popular y solidario

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

Fuente: EC (2015, art. 1).

Elaboración propia.

La nueva segmentación establecida por la Junta de Regulación Monetaria Financiera en 2015 ubica en el segmento 1 a las cooperativas que pertenecían al segmento 4. Por ello, el objeto de estudio se centra

ahora en las cooperativas del segmento 1 que tienen activos mayores a USD 80 millones. En este grupo se encuentran 25 cooperativas y 1 caja central, tal como se aprecia en la tabla 15.

Tabla 15. Cooperativas de ahorro y crédito pertenecientes al segmento 1*

n.º	Cooperativas
1	Cooperativa de Ahorro y Crédito Juventud Ecuatoriana Progresista Ltda.
2	Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo Ltda.
3	Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre Ltda.
4	Cooperativa de Ahorro y Crédito Cooprogreso Ltda.
5	Cooperativa de Ahorro y Crédito Vicentina Manuel Esteban Godoy Ortega
6	Cooperativa de Ahorro y Crédito Riobamba Ltda.
7	Cooperativa de Ahorro y Crédito Oscus Ltda.
8	Cooperativa de Ahorro y Crédito San Francisco Ltda.
9	Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Pequeña Empresa de Cotopaxi Ltda.
10	Cooperativa de Ahorro y Crédito Andalucía Ltda.
11	Cooperativa de Ahorro y Crédito Mushuc Runa Ltda.
12	Cooperativa de Ahorro y Crédito El Sagrario Ltda.
13	Cooperativa de Ahorro y Crédito 23 de Julio Ltda.
14	Cooperativa de Ahorro y Crédito Atuntaqui Ltda.
15	Cooperativa de Ahorro y Crédito Alianza del Valle Ltda.
16	Cooperativa de Ahorro y Crédito Cámara de Comercio de Ambato Ltda.
17	Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa Rosa Ltda.
18	Cooperativa de Ahorro y Crédito Pablo Muñoz Vega Ltda.
19	Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Pequeña Empresa Biblián Ltda.
20	Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Servidores Públicos del Ministerio de Educación y Cultura
21	Cooperativa de Ahorro y Crédito Policía Nacional Ltda.
22	Cooperativa de Ahorro y Crédito Pilahuin Tío Ltda.
23	Cooperativa de Ahorro y Crédito Tulcán Ltda.
24	Cooperativa de Ahorro y Crédito San José Ltda.
25	Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Pequeña Empresa de Pastaza Ltda.
26	Caja Central Financoop

*Registro de cooperativas con corte al año 2017.

Fuente: SEPS (2017).

De estas, las cooperativas que más activos tienen son la Cooperativa JEP con USD 1 239 668,50 millones; la Cooperativa Jardín Azuayo con USD 644 631,12 millones; la Cooperativa 29 de Octubre con USD 352 770,97; la Cooperativa Cooprogreso con USD 363 528,78 millones; y la Cooperativa de la Policía Nacional con USD 546 477,14 (SEPS 2017). Si se analizan los datos de estas 5 cooperativas, se encuentra que el patrón de ofrecer mayor crédito al consumo que a los microcréditos se vuelve a repetir. Por ello, la pregunta que persiste es: ¿por qué estas cooperativas dan más crédito al consumo que al microcrédito?

El catastro de organizaciones expuesto por la SEPS³⁹ devela que 197 organizaciones cooperativas se encuentran en liquidación y 145 fueron extintas. Esta información fue brindada por el organismo de control y no establece las causas por las que dichas organizaciones se encuentran fuera de la lógica de la EPS.

INCIDENCIA REGULATORIA DE LA EPS EN EL COOPERATIVISMO

¿Qué resultados han provocado las normas regulatorias del Estado en materia de EPS en el sector cooperativista del segmento 1? Para dar respuesta a esta pregunta se utilizará parte de lo dicho por la Comisión Especializada Permanente de Régimen Económico y Tributario de la Asamblea Nacional en enero de 2017, que expresó que «luego de cinco años de aplicación y vigencia (LOEPS) tuvo bajo impacto respecto a la expectativa que generó» (Fipo Informativo 2017, 2).

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

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

39 El catastro de organizaciones de la SEPS es la única base de datos oficial que se encuentra disponible al público, documentos en los que se pueden revisar el número de organizaciones cooperativas que se encuentran vigentes, extintas y liquidadas.

planificación, regulación, control, fomento, incentivo y promoción de la economía popular y solidaria. (Fipo Informativo 2017, 2)

Como se observa, existe un problema estructural de la EPS en su aplicación en Ecuador. Si se analiza desde su estructura más básica, el trabajador o conjunto de trabajadores que poseen algo de capital de trabajo y un proyecto productivo necesitan un microcrédito. Este podría ser financiado por una de las cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1. Sin embargo, como se ha mostrado, su acceso es mínimo y muy complicado para el emprendedor. El gerente de la COAC de la Policía Nacional, Enrique Lascano, dice que el crédito para emprender es una «mentira». Agrega que no existe confianza desde el sector cooperativista hacia los emprendimientos y, además, las tasas de interés son demasiado altas. A esto se añade el alto riesgo respecto a la recuperación de cartera por parte de las cooperativas, por lo que estas difícilmente destinan sus recursos a este tipo de proyectos populares y solidarios (Lascano 2017, entrevista personal, ver anexo 3).

Pero, suponiendo que el grupo de trabajadores logró un microcrédito en alguna de las COAC, el panorama aún no se muestra positivo. El producto de su emprendimiento tendrá dificultades de inserción en el mercado, debido a las diversas trabas que comúnmente se conocen como «tramitología». Ante esto, no solo deben preocuparse de sacar adelante su emprendimiento, sino que, sobre todo, deben buscar cumplir con la serie de trámites exigidos para que su proyecto no sufra sanciones por parte de los entes de control. Consciente de ello, a nivel más general, el presidente de la república, Lenín Moreno, «propone simplificar las normas y los procedimientos del sistema tributario que faciliten la relación entre el sector productivo y el Estado y fortalezcan su liquidez» (El Comercio 2017, párr. 14). Esto todavía es una promesa en espera de concretarse.

De regreso al sistema financiero cooperativista existe cierta concordancia de criterios entre los representantes entrevistados de las COAC y los de la institución de control, al momento de establecer que la normativa de la EPS no ha apoyado el cooperativismo. Así lo sostiene Anasi (2017, entrevista personal, ver anexo 2) cuando expresa que «se ha percibido un ambiente de control más que de fomento al cooperativismo. Hay que mencionar que la intermediación financiera [...] necesita un

control estricto y continuo», en bienestar de la situación financiera del país y, por ende, de los depositantes.

Mazabanda (2017, ver anexo 1), gerente de la COAC Pilahuin Tío, sostiene una postura más crítica: «no ha habido fomentación del sector solidario», pues con la norma actual se «está limitado porque debemos someternos a las normas de un banco. Las calificadoras de riesgo no toman en cuenta nuestra realidad y nos califican como bancos. Esto sucede porque en el país no hay profesionales en materia de cooperativismo».

En este punto cabe resaltar tres hallazgos en la presente investigación, de acuerdo con las realidades de los actores. El primero es que la normativa aplicada y desarrollada en este último lustro en torno a la EPS no habría considerado de manera suficiente la realidad de las cooperativas. Más bien, existiría cierta cercanía al control efectuado en el ámbito bancario; es decir, en algunos casos se habría tratado a las cooperativas (especialmente a las más grandes) como bancos, tal como sucedía anteriormente. Aquello sería producto del desconocimiento (segundo hallazgo), tanto de la realidad del cooperativismo —que posee valores propios totalmente disímiles a los de una entidad bancaria— como de quienes están encargados de realizar las respectivas supervisiones. «Falta recurso, talento con experiencia y habilidad para manejar [la EPS] y hacer crecer a las cooperativas» (Lascano 2017, entrevista personal, ver anexo 3).

El último hallazgo es una fortaleza, ya que todos los actores entrevistados coinciden en que la institucionalización de la EPS ha visibilizado el sector cooperativista al que anteriormente no se le daba la importancia que tiene. «La institucionalidad enfocada al acompañamiento, regulación, control y supervisión ha permitido a las cooperativas de ahorro y crédito ajustar sus procesos técnicos de acuerdo con los lineamientos de prudencia financiera establecidos en normativas que constantemente son actualizadas» (Anasi 2017, entrevista personal, ver anexo 2). Sin embargo, «este ente de control lamentablemente no se adecúa a las cooperativas» (Mazabanda 2017, entrevista personal, ver anexo 1). Ante esta realidad, existiría un doble balance que «ha impedido avanzar más rápido como quisiéramos» (Lascano 2017, entrevista personal, ver anexo 3).

Si se analizan las reformas planteadas a la ley respecto al sector cooperativista, se observa que no toman en cuenta ninguna de las tres

apreciaciones identificadas en el presente estudio, puesto que en el pleno de la Asamblea se presentaron estas mociones:

flexibilizar los mecanismos de transformación para que aquellas cuyos activos no sobrepasen los dos millones de dólares puedan transformarse en cajas de ahorro y crédito; ajustar los mecanismos de control y supervisión y desarrollar procesos de seguimiento, intervención, disolución y liquidación de cooperativas, estableciendo diferenciaciones de acuerdo con el segmento al que pertenezcan; incrementar las operaciones autorizadas para mejorar las posibilidades de trabajo de las cooperativas financieras y su acceso al sistema nacional de pagos, a la gestión del dinero electrónico y a realizar determinadas operaciones en el exterior (Fipo Informativo 2017, 5).

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

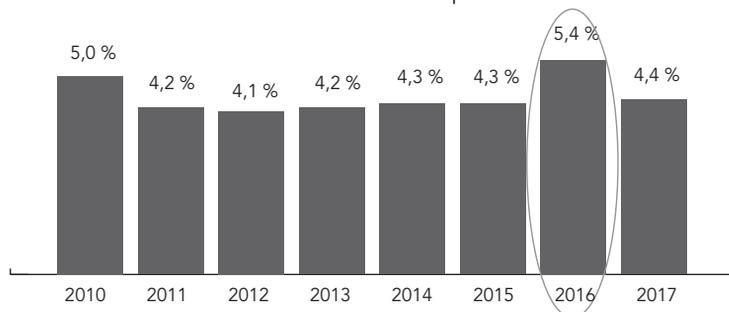
A su vez, el impacto de esta evaluación poco positiva para la EPS en Ecuador se vería reflejado a escala estructural. Si en el sector cooperativista existen dificultades, más las hay en otros ámbitos. Uno de ellos es la generación de empleos sobre la base de emprendimientos populares y solidarios. Ya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

Según la Presidencia de la República, el sector de la EPS «genera entre el 50 % y el 65 % del empleo del Ecuador y sus activos representan entre el 10 % y el 12 % del PIB» (Presidencia de la República 2017). De hecho, 2016 fue declarado como «el año de apoyo a la Economía Popular y Solidaria», debido a la adjudicación «de más de USD 4 600 millones [...] a micro, pequeños y medianos empresarios y emprendedores de la Economía Popular y Solidaria mediante procesos de Compra Pública» (Secretaría de Comunicación 2017). El mencionado documento afirma, además, que «con las compras públicas se logró la disminución de importaciones [...] se ganó USD 120 millones mediante contratos con el Estado y fomentó la creación de 100 000 puestos de trabajo fijos» (Secretaría de Comunicación 2017).

Los datos presentados pueden verse como muy positivos. Sin embargo, necesitan contextualizarse para tener una evaluación acertada y ver si realmente el año 2016 fue de la EPS. Para ello se tomará cada una de las variables presentadas como «favorables» para la EPS: empleo, importaciones, compras públicas y PIB. La adjudicación de microcréditos no se tomará, puesto que el segmento 1 de las cooperativas de ahorro y crédito prioriza más el crédito de consumo que este tipo de crédito. Por tanto, la cifra presentada por los organismos estatales queda en cuestionamiento y es aislada.

Respecto al empleo, se dice que la EPS genera entre el 50 % y el 65 % de este, y solo en el año 2016 propició 100 000 empleos. Si se extrapolan estos datos, se verá que en aquel año la tasa de desempleo fue la más alta de los últimos 7 años. El año 2016 fue el de mayor desempleo desde el año 2010, con un 5,35 %, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC 2017, 14) (ver gráfico 12).

Gráfico 12. Evolución del desempleo nacional



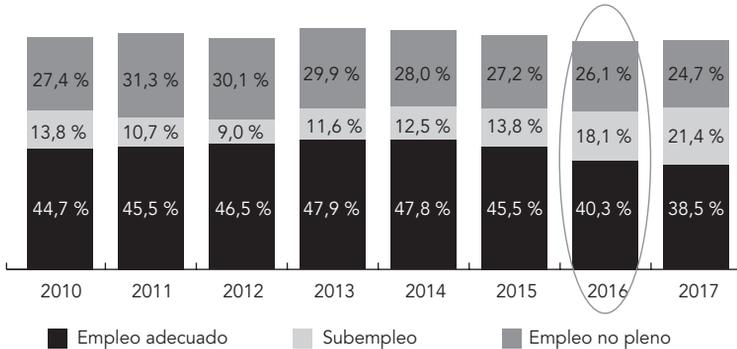
*Datos de 2017 corresponden al primer trimestre.

Fuente: INEC (2017, 14).

Elaboración propia.

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

Gráfico 13. Evolución del empleo nacional



*Datos de 2017 corresponden al primer trimestre.

Fuente: INEC (2017, 14).

Elaboración propia.

En el gráfico 13 se visualiza que el año 2016 fue el de menor tasa de empleo pleno de los últimos 7 años,⁴⁰ con un 40,3 %. Resultado de ello, se tuvo la tasa de subempleo más alta con un 18,1 % en el mismo período. Si se suma la tasa de subempleo y la de empleo no pleno,⁴¹ se encontrará que el año 2016 fue el de mayor índice con un 44,2 %. Por tanto, ¿de qué aporte al empleo se habla por parte de la EPS en el año 2016 y años anteriores? La respuesta es ninguno. ¿Es el empleo informal —que ya se mencionó en el primer capítulo— capital para la EPS?

En cuanto a la variable importaciones se dice que, gracias a las compras públicas asignadas a proveedores de la EPS, se logró su disminución. No obstante, la realidad es otra, puesto que en el año 2016 se encontraban vigentes las salvaguardias, responsables de la reducción de las importaciones. En otras palabras, la reducción de las importaciones se produjo gracias a las salvaguardias vigentes desde el año 2015 y no al fomento de la EPS. De lo contrario, no se explica por qué en años anteriores (entre 2013 y 2015) se tuvo un aumento de importaciones, si el Estado ecuatoriano estaba «apoyando» plenamente a la EPS y a la

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

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

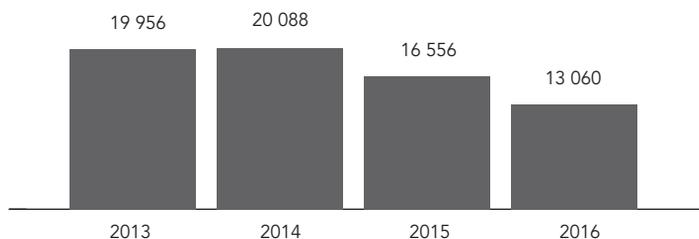
producción nacional. La respuesta da cuenta de que en esos años se hizo muy poco por impulsar a este tipo de modelo económico.

Más aún, la aplicación de las salvaguardias buscó fundamentalmente equilibrar la balanza de pagos e «implementar mecanismos de recaudación fiscal rápidos y sostener su política de gasto público» (Álvarez 2015, párr. 4). Este habría sido el principal objetivo y no necesariamente el apoyo a la producción nacional y, dentro de esta, a la proveniente de la EPS. Claro que se produjo un beneficio indirecto para esta, pero sería un efecto pivote o secundario. Pero incluso este es cuestionable, ya que «la creación de estas barreras genera que la producción nacional no sea competitiva frente a los productos importados, puesto que no existe un incentivo que promueva el alza de estándares en la producción nacional, ya que está protegida por la norma de gobierno» (Álvarez 2015, párr. 4).

La pregunta que cabe ahora es: ¿qué sucedió con la EPS cuando terminó la aplicación de las salvaguardias en junio de 2017? ¿Disminuyeron las importaciones en favor de la producción nacional proveniente, en parte, de productores de la EPS? o, por el contrario, ¿las importaciones mantendrán el comportamiento histórico observado en los años inmediatamente anteriores al 2015 (ver gráfico 14), cuando la EPS tenía escaso o ningún peso en la provisión de bienes y servicios al Estado?

Gráfico 14. Importaciones no petroleras

■ Importaciones en millones de USD

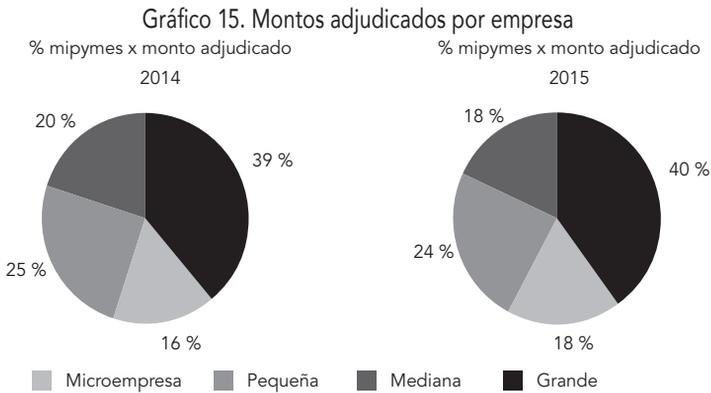


Fuente: Banco Central del Ecuador (2017).

Elaboración propia.

Si se considera la premisa de que la disminución de las importaciones se debió a que fueron sustituidas por proveedores nacionales, cabe indagar si estos verdaderamente pertenecieron al sector popular y solidario. Para responder esta inquietud se usarán los datos proporcionados

por el Servicio de Contratación Pública, entidad que explica que en el año 2015 (cuando entraron en vigencia las salvaguardias) los mayores proveedores del Estado ecuatoriano por montos adjudicados fueron las empresas grandes⁴² y medianas⁴³ (ver gráfico 15). Las de menor porcentaje de adjudicación fueron las pequeñas empresas⁴⁴ y las microempresas.⁴⁵ Por tanto, cabe cuestionarse si los proveedores de grandes y medianas empresas pertenecen al sector popular y solidario. Si es así, ¿por qué los representantes de las pequeñas y microempresas, que por su naturaleza serían los más cercanos al sector de la EPS, no poseen mayor participación en cuanto a montos adjudicados?



Fuente: Sistema Nacional de Contratación Pública (2015).
Elaboración propia.

Una de las posibles repuestas a la última pregunta podría usar el argumento de que las empresas pequeñas y las microempresas no poseen una capacidad importante de producción que se vea reflejada en montos adjudicados. De ahí que si se analiza por el número de proveedores, las

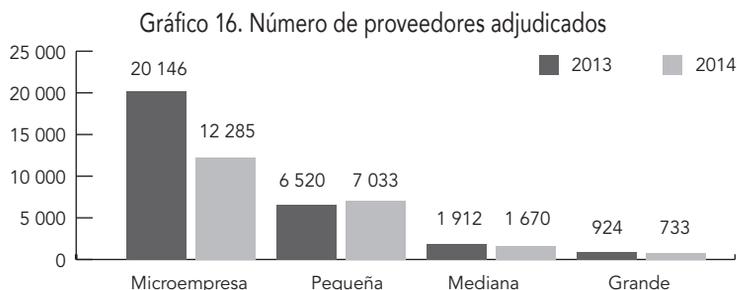
42 Aquellas empresas que poseen un volumen de ventas de USD 5 000 001, en adelante y más de 200 personas ocupadas (INEC 2015, 9).

43 Aquellas empresas que poseen un volumen de ventas entre USD 1 000 001 y USD 5 000 000 y entre 50 y 199 personas ocupadas (INEC 2015, 9).

44 Aquellas empresas que poseen un volumen de ventas entre USD 100 000 y USD 1 000 000 y entre 10 y 49 personas ocupadas (INEC 2015, 9).

45 Aquellas empresas que poseen un volumen de ventas menor a USD 100 000 y entre 1 y 9 personas ocupadas (INEC 2015, 9).

microempresas y las pequeñas empresas son las mayoritarias, tal como se observa en el gráfico 16. Esto, si se compara con el anterior gráfico, llevaría a la conclusión de que son pocas empresas las que concentran la mayor cantidad de montos adjudicados en cuanto a contratación pública con el Estado ecuatoriano. ¿Es eso economía popular y solidaria?

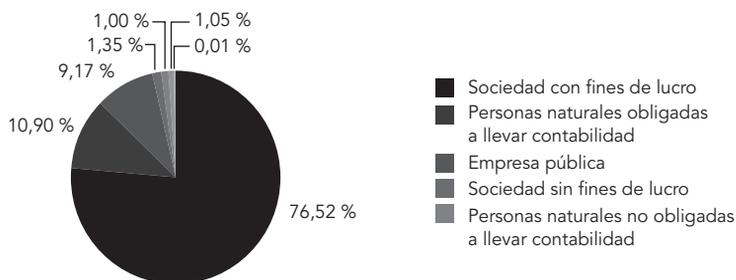


Fuente: Sistema Nacional de Contratación Pública (2015).

Elaboración propia.

La tendencia poco favorable a empresas asociadas con la EPS continúa si se analiza la participación porcentual en ventas de las actividades productivas según la forma institucional (ver gráfico 17), en la que la EPS es antepenúltima con apenas 1,05 % (USD 1595 millones). No obstante, cabe destacar que este porcentaje sí ha tenido un incremento si se compara con el año 2012 (ver gráfico 18), cuando las ventas porcentuales fueron del 0,20 % (USD 361 152 millones). Pero este aumento no ha sido en absoluto significativo como para llamar al 2016 «el año de la EPS».

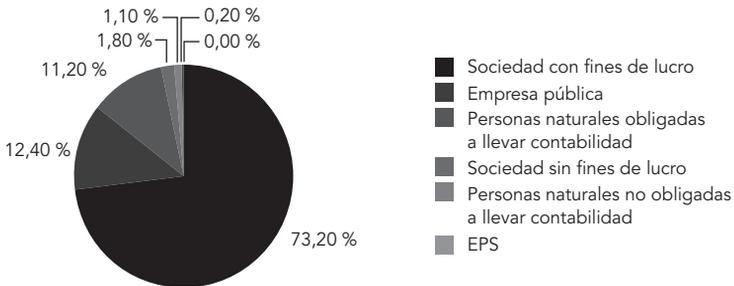
Gráfico 17. Participación en ventas de las actividades productivas según forma institucional, año 2015 (millones de USD)



Forma institucional 2015	Ventas (millones de USD)	%
Sociedad con fines de lucro	115 907	76,52
Personas naturales obligadas a llevar contabilidad	16 504	10,90
Empresa pública	13 893	9,17
Sociedad sin fines de lucro	2 048	1,35
Economía popular y solidaria	1 595	1,05
Personas naturales no obligadas a llevar contabilidad	1 513	1,00
Institución pública	11	0,01
Total	151 471	100,00

Fuente: INEC (2017, 42).
Elaboración propia.

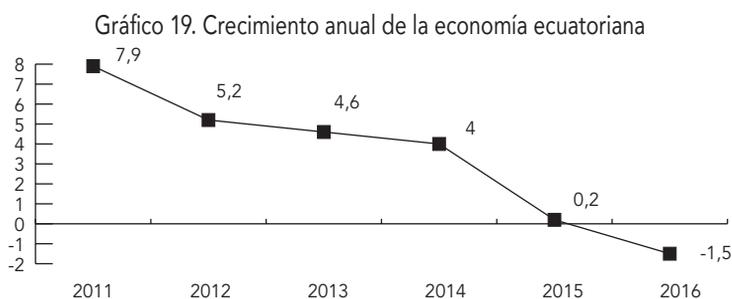
Gráfico 18. Ventas totales según forma institucional, año 2012
(millones de USD)



Forma institucional 2012	Ventas (millones de USD)	%
Sociedad con fines de lucro	106 223 259	73,20
Empresa pública	18 002 913	12,40
Personas naturales obligadas a llevar contabilidad	16 280 443	11,20
Sociedad sin fines de lucro	2 602 241	1,80
Personas naturales no obligadas a llevar contabilidad	1 626 381	1,10
Economía popular y solidaria	361 152	0,20
Institución pública	36 581	0,00
Total	145 132 969	100

Fuente: INEC (2017, 26).
Elaboración propia.

La última variable corresponde al PIB. Se dice que los activos de la EPS representan entre el 10 % y el 12 % de este. Si 2016 fue el año de la EPS, se entiende que el PIB debió experimentar un aumento. Sin embargo, en abril de ese año el país sufrió un terremoto que afectó este indicador (ver gráfico 19). A esto se suma «la caída del precio del petróleo, la apreciación del dólar y contingentes legales que afectaron al desempeño de la actividad económica» (El Telégrafo 2017, párr. 1). Por tanto, si bien no puede decirse que la EPS fue culpable de la disminución del PIB, tampoco puede afirmarse que un buen desempeño de esta refuerce en gran medida a este indicador. Una afirmación más apegada a la realidad podría ser que la EPS es un sector marginal y se encuentra muy por debajo de las variables mencionadas, pero sobre todo de los impactos externos. Cabe mencionar que «la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización Internacional del Trabajo advirtieron que el desempleo en América Latina y el Caribe aumentaría en 2016 por el deterioro económico regional» (El Telégrafo 2016, párr. 17).



Fuente: Banco Central del Ecuador (2017).

Elaboración propia.

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

PERSPECTIVAS DE LA EPS EN EL COOPERATIVISMO

El futuro inmediato de la EPS en el país estará marcado por las reformas que se hagan a la LOEPS, después de que esta haya sido objetada totalmente por el Ejecutivo en febrero de 2017. Las razones para ello, a decir de este poder del Estado, están en que el «proyecto de ley de la referencia aún mantiene un inadecuado marco regulatorio» (Presidencia de la República 2017, 2). Se considera como punto neurálgico «un marco adecuado de fomento y capacitación del sector, es necesario que el apoyo al sector de estas áreas comprenda de manera amplia y transversal a los actores públicos» (Presidencia de la República 2017, 2).

Ambos planteamientos coinciden con las peticiones que los personeros de las COAC del segmento 1 entrevistados para esta investigación han planteado. Es una petición que se fomente al cooperativismo y no su control desde la futura normativa. Al respecto se sostiene que:

esto no quiere decir que no queremos ser regulados, al contrario, queremos que el Estado respalde nuestro trabajo. ¿Por qué el Estado no financia un fondo de liquidez para las cooperativas si el Estado salvó a bancos? En las cooperativas no hay riesgo o este es muy mínimo, o el riesgo es común. (Mazabanda 2017, entrevista personal, ver anexo 1)

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

Precisamente, uno de estos actores «incomprendidos» es el cooperativismo que no siente que cuenta con una legislación propia que lo acompañe. En este sentido, se sostiene que debería promoverse en la nueva legislación «incentivos». Por ejemplo, el Servicio de Rentas Internas no debería cobrar del excedente de las cooperativas porque ahí se lleva también el dinero que permitiría capitalizar institucionalmente a la cooperativa» (Lascano 2017, entrevista personal, ver anexo 2). Asimismo, se recomienda revisar la disposición que consta en el Código

Monetario y Financiero, que obliga a las cooperativas a tener (en su caso) USD 20 millones en el Banco Central (anexo 2). Se considera que tal señalamiento es casi un «suicidio, puesto que es un dinero muerto que no gana ni un centavo de intereses. Esto pega durísimo directamente a nuestro PyG⁴⁶ porque, ese interés que estoy pagando a usted, pongo el dinero y allá no me paga nada» (anexo 3).

Ante este panorama, lo que devendría de la EPS, si no se toman las consideraciones sugeridas por el Ejecutivo saliente y el sector cooperativista, es la continuidad de un balance «poco positivo» igual al presentado en la actualidad. No solo lo dice este estudio, sino el propio balance social presentado por Páez (2014, 75), asesor de la SEPS y autor de la metodología y el modelo de balance social elaborado para la SEPS. Según Páez (75), se «dificulta poder afirmar que el sector no está tan bien como se esperaba». Con ello no se hace referencia a los estados contables ni financieros de las entidades del segmento 1, «sino a la escasez en el cumplimiento de los principios esenciales de la economía popular y solidaria» (Páez 2014, 77). Por ello, no resulta extraño preguntarse si hay verdaderamente una EPS o una economía tradicional capitalista con un discurso popular y solidario.

A esta pregunta habría que agregarle otra: ¿cuál de estos modelos económicos habría sido el responsable de la reducción (incuestionable) de la pobreza⁴⁷ y la desigualdad,⁴⁸ de la que hace alarde el Gobierno ecuatoriano? La respuesta, después del análisis presentado, está sugerida.

46 Pérdidas y ganancias.

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

48 El coeficiente de GINI, índice que mide la desigualdad de los ingresos entre la población, en un intervalo de 0 a 1 (el 0 corresponde a la perfecta igualdad), se ubicó en 0,466 en 2016 frente a 0,551 de 2007, una reducción de 8,5 puntos de GINI. Este indicador en 2015 se ubicó en 0,476; diferencia no significativa (INEC 2017, 1).

CONCLUSIONES

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

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

Es por ello que el modelo en la región no ha tenido grandes éxitos, aun cuando las iniciativas son de larga data. El análisis bibliográfico

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

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

Si bien la institucionalidad adquirida representa un logro del país, estas estructuras adolecen de representatividad para sus principales actores y miembros, ya que se desconoce la naturaleza real del sector cooperativista. Por ejemplo, el INEPS promovió la realización de estudios para fortalecer la participación estatal, pero no incidió en el conocimiento real del sector. Por su parte, la SEPS tampoco domina la dinámica real del ámbito popular y solidario, según ciertos directores de las COAC del segmento 1. Finalmente, la CONAFIPS ha mostrado importantes avances respecto a la prestación de servicios financieros, que en su mayoría han sido destinados a actividades agrícolas. Mención especial merece la actividad de la CONAFIPS durante el terremoto del 16 de abril de 2016, al colocar en dos meses aproximadamente cerca de USD 6 millones en cantones de Manabí y Esmeraldas, a través de 1587 operaciones crediticias.

Con todas estas consideraciones, se puede concluir que la institucionalidad es la única vía para que la EPS funcione. Fortalecerla, de acuerdo con las realidades y necesidades del sector, permitirá su

sostenibilidad en el largo plazo. De lo contrario, corre el riesgo de ser un discurso político sin mayores resultados prácticos, en el afán de mostrar una alternativa a la economía capitalista. No solo se trata de financiar mediante recursos económicos los emprendimientos populares y solidarios, que en efecto son una parte fundamental, sino que se debe impulsar una política estructural que acompañe a estos proyectos en todos los niveles, pues de lo contrario se someten a competencias desiguales con las grandes empresas cuyo capital y recursos son incomparables. En este sentido, la mayor responsabilidad de la EPS debe recaer en la Superintendencia para que sea esta la que coordine —tanto con el Instituto como con la Corporación— la formulación y adopción de políticas y normas acorde con la realidad financiera, económica y el balance social del sector.

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

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

Si bien el Estado ha recuperado su capacidad institucional y ha dado mayor visibilidad al sector popular y solidario, este no ha incentivado e incluso comprendido el funcionamiento del ámbito cooperativista-financiero. Por ejemplo, durante la investigación se reconoció que existen barreras para acceder a los mercados, a los recursos y a los medios productivos. Además, se comprobó la presencia de una endeble y descoordinada acción de las instituciones, así como normativa jurídica variable y dispersa. Hechos que, a decir de sus actores, generan

un alto grado de riesgo externo por la incertidumbre e inestabilidad estructural.

Es indudable que durante el Gobierno del expresidente Rafael Correa se visibilizó a la EPS mediante una serie de normativas plasmadas en diversos documentos oficiales como la Constitución de 2008, el COMYF de 2014, la LOEPS de 2011, el Reglamento a la Ley y las resoluciones de la Junta Política y Regulación Monetaria y Financiera. Sin embargo, la legislación no promueve ni determina con objetividad lógicas de cooperación y desarrollo económico por resultados (balance social), centrándose mayoritariamente en la regulación y el control por encima del propio fomento y acompañamiento. Además, la excesiva participación concedida a la Función Ejecutiva en el sistema financiero nacional hace que sus verdaderos representantes posean el derecho de intervenir, pero no de decidir ante conflictos de intereses, como la intención del gobierno de dirigir el otorgamiento de los créditos.

Por tanto, el ordenamiento normativo no se revierte en un apoyo al cooperativismo y a la EPS, insistiendo solo en un mayor escenario de control. Su diseño y puesta en vigencia no ha considerado la realidad de las cooperativas. Más bien, se ha tratado de instaurar cierta similitud con el ámbito bancario. Es decir, tratar a las cooperativas en algunos aspectos como a los bancos, tal como sucedía antes de la institucionalidad y normativa vigentes. Esta situación sería producto del desconocimiento sobre el cooperativismo y sobre los adecuados procesos de una supervisión, además del insuficiente trabajo desarrollado con los actores del sector. Se puede afirmar que esta realidad al menos sucedería en el segmento 1 de las COAC.

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

Se evidencia que las políticas públicas de la EPS poseen debilidades de un programa práctico de asistencia en el sector financiero cooperativista, ya que no existió un impulso pragmático en este sentido. De

conjunto con otros factores, la situación provocó la visibilización de problemas estructurales en la EPS. Por ejemplo, las incontables trabas, requisitos y trámites burocráticos impidieron que los emprendedores accedieran con facilidad a un microcrédito a través de las COAC. Y cuando lo hacen tienen que someterse a altas tasas de interés. Similar situación se generó respecto a la inserción de estos proyectos al mercado.

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

Ante la situación económica que ha vivido el país en los últimos años, las cooperativas deben ser promovidas, siendo necesario que se erradiquen los grandes problemas en supervisión, control excesivo y falta de apoyo al fortalecimiento. Tras la sucesión presidencial de Rafael Correa, problemáticas como las expuestas han sido reconocidas por el actual Ejecutivo, quien ha destacado que es necesario simplificar las normas y los procedimientos del sistema tributario a fin de que faciliten la relación entre el sector productivo y el Estado para fortalecer su liquidez.

Así, la realidad económica del sector durante el período de estudio corroboró que existió un desequilibrio entre el control y el fomento, sin olvidar que en su mayoría las normas de control derivaron de la Superintendencia de Bancos, situación que evidenció la falta de supervisión adecuada y oportuna para un sector que, según sus defensores, constituiría una nueva economía.

Si bien es prematuro realizar una proyección de la EPS en razón de las posibles reformas a la lógica de esta economía, es muy probable que las dificultades mencionadas por parte de sus personeros continúen con un pobre y cuestionado balance sobre la funcionalidad y el desarrollo

de esta variante económica. La razón es que no se estarían dando oídos a las peticiones de los involucrados, y en teoría el modelo de corte cercano a la banca persistiría, con un desconocimiento de la realidad, la naturaleza y los fines cooperativos. Debido a ello, es necesario que el sector cooperativista cree su propio modelo de control y sea puesto en consideración para el fortalecimiento institucional.

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

REFERENCIAS

- Acosta, Alberto. 2012. *Breve historia económica del Ecuador*. 3.^a ed. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN).
- Altamirano, Cristian. 2015. «Análisis del marco jurídico del sistema económico popular y solidario en Quito, sector de cooperativas de ahorro y crédito, segmento uno». Tesis de grado, Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Álvarez, Carlos. 2009. «Situación y perspectiva del Mercosur: Desafíos para la economía social y solidaria». En *La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 63-9. Uruguay: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Andino, Verónica. 2014. «Continuidades y rupturas entre los enfoques de economía solidaria y desarrollo local». En *Diálogos sobre economía social y solidaria en Ecuador. Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández, 59-148. Bilbao: Universidad del País Vasco / Instituto Hegea.
- Ayala Mora, Enrique. 1982. *Lucha política y origen de los partidos políticos en el Ecuador*. Quito: CEN.
- Banco Central del Ecuador. 2017. *Estadísticas macroeconómicas. Presentación coyuntural*. <https://www.bce.fin.ec/index.php/estadisticas-economicas>. Accedido 27 de abril de 2017.
- . 2017. *Evolución de la Balanza Comercial*. 1 de febrero. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201702.pdf>. Accedido 26 de marzo de 2017.
- Cataño, José Félix. 2003. «Teoría económica y neoinstitucionalismo. Comentarios al neoinstitucionalismo como escuela de Salomón Kalmanovitz». *Revista de Economía Institucional* 5 (9): 213-27.
- Cevallos, Humberto. 1973. «Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador». Encuentro Ecuménico sobre Desarrollo por Cooperativas de Ahorro y Crédito. Quito.
- Confederación Empresarial Española de la Economía Social. 15 de septiembre de 2016. <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cepes.es/files/publicaciones/75.pdf>. Accedido 15 de septiembre de 2016.
- Confirmado.net. 2013. «Ecuador y Francia firmarán acuerdo sobre Economía Popular y Solidaria, anuncia ministra Soliz. 1 de noviembre. <https://confirmado.net/2013/11/01/ecuador-firmara-un-acuerdo-sobre-economia-popular-y-solidaria-con-francia/>. Accedido 14 de septiembre de 2016.

- Co-operative enterprises build a better world. 2012. «La canciller de Alemania, Angela Merkel apoya las cooperativas». 26 de junio. <http://ica.coop/es/media/news/lacanciller-de-alemania-angela-merkel-apoya-las-cooperativas>. Accedido 16 de septiembre de 2016.
- Coraggio, José Luis. 2009. «De mitos y realidades (respuesta a Luciano Martínez)». *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 35: 89-113.
- . 2010. La economía popular solidaria en el Ecuador. 2010. http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La_economia_popular_solidaria_en_el_Ecuador.pdf. Accedido 2 de enero de 2018.
- . 2011. «La economía popular y solidaria». En *Economía Social y Solidaria: El trabajo antes que el capital*, 327-44. Quito: Abya-Yala / FLACSO Ecuador.
- . 2013. «La construcción de otra economía como acción política». En *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, 15-40. Quito: Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS.
- Corporación Nacional de Finanzas Populares. 2015. *Economía y finanzas populares y solidarias*. Quito: CONAFIPS.
- EC. 2014. *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Quito: Asamblea Nacional Ecuador.
- . 1998. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto.
- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2009. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS)*. Registro Oficial 577, 24 de abril.
- . 2010. *La economía popular solidaria en el Ecuador*. http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La_economia_popular_solidaria_en_el_Ecuador.pdf. Accedido 2 de enero de 2018.
- . 2012. *Reglamento a LOEPS*. Registro Oficial 648, 27 de febrero.
- El Comercio. 2017. «Lasso y Moreno coinciden en reducir los trámites para ayudar a las pymes». *El Comercio*. 18 de marzo. <http://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-guillermolasso-propuestas-tramites-pymes.html>. Accedido 1 de abril de 2017.
- ElTelégrafo. 2016. «El PIB ecuatoriano registró una reducción de -1,9% en el primer trimestre de 2016». *El Telégrafo*. 16 de julio. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/el-pib-ecuatoriano-registro-una-reduccion-de-1-9-en-el-primer-trimestre-de-2016>. Accedido 27 de abril de 2017.
- . 2016. «La CONAFIPS coloca \$ 830 millones en 8 años». *El Telégrafo*. 20 de junio. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/la>

- conafips-coloca-usd-830-millones-en-8-anos. Accedido 6 de enero de 2018.
- . 2017. «La economía del Ecuador se contrajo 1,5% en 2016». *El Telégrafo*. 12 de abril. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/la-economia-del-ecuador-se-contrajo-1-5-en-2016>. Accedido 27 de abril de 2017.
- El Universo. 2014. «Código financiero que norma, vigila y juzga». *El Universo*. 14 de agosto. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/17/nota/3438246/codigo-que-norma-vigila-juzga>. Accedido 28 de diciembre de 2016.
- Embajada de Francia en Costa Rica. 2013. *Embajada de Francia en Costa Rica*. 18 de diciembre de 2013. <http://www.ambafrance-cr.org/Francia-y-la-economia-social-y>. Accedido 14 de septiembre de 2016.
- Espino, José Ayala, y Juan González. 2001. «El neoinstitucionalismo: Una revolución del pensamiento económico». *Revista de Comercio Exterior*: 45-67.
- Esquina Andrade, Javier. 2011. *El neoinstitucionalismo*. <http://www.gestiopolis.com/el-neoinstitucionalismo/>. Accedido 10 de febrero de 2017.
- Figueroa, José. 2014. «La comunidad y sus desafíos políticos en una democracia radical». *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 49: 141-54.
- Fipo Informativo. 2017. *Semanario de las finanzas populares y solidarias*. 23 de enero. <http://www.finanzaspopulares.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/Fipo-Informativo-53.pdf>. Accedido 15 de febrero de 2017.
- Flores, Geovanna. 2014. «La SEPS, organizarse para servir mejor». En *Contextos de la «Otra Economía»*, 163-75. Quito: SEPS.
- Friedman, Milton. 1969. «The Optimum Quantity of Money». En *The Optimum Quantity of Money and Other Essays*, 1067-152. Chicago: Aldine.
- Gaiger, Luiz Inácio. 2012. «Avances y límites en la producción de conocimientos sobre la economía solidaria en Brasil». En *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria. Problemas y propuestas*, editado por Jose Luis Coraggio, 55-78. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 2012.
- García, Humberto. 2012. «Venezuela: ¿hacia dónde va el modelo productivo?». *Cuadernos del Cendes* 29 (80): 165-71.
- Guerra, Pablo. 2015. «Economía solidaria en Uruguay: Composición del sector y políticas públicas». En *Economía solidaria: Experiencias y conceptos*, compilado por Francisco Rhon, 193-208. Quito: SEPS.
- Guridi, Luis, y Yolanda Jubeto. 2014. «Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria». En *Diálogos sobre economía social y solidaria en Ecuador*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, 19-57. Bilbao: Universidad del País Vasco / Instituto Hegoa.

- Herman, Edwar, Daniel Torresano y Carlos Trávez. 2015. «Matrices de transición y análisis de cosechas de operaciones. Una aproximación al análisis macroprudencial de riesgo crediticio del Sector Financiero Popular y Solidario ecuatoriano». En *Economía solidaria: Experiencias y conceptos*, compilado por Francisco Rhon, 17-40. Quito: SEPS.
- Herrán, Javier. 2013. «La economía popular y solidaria. Una práctica más que un concepto». *Revista Retos* 3 (5): 35-42.
- Hurtado, Osvaldo, y Joachim Herudek. 1974. *La organización popular en el Ecuador*. Quito: Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Social.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2017. «1,4 millones de personas salen de la pobreza por ingresos en nueve años». 17 de enero. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/14-millones-de-personas-salen-de-la-pobreza-por-ingresos-en-nueve-anos/>. Consultado 1 de mayo de 2017.
- . 2017. *Ecuador en cifras (2012)*. 31 de marzo. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/DirectorioEmpresas/140210%20DirEmpresas%20final3.pdf. Consultado 23 de abril de 2017.
- . 2017. *Ecuador en cifras (2015)*. 31 de marzo. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/DirectorioEmpresas/Directorio_Empresas_2015/Principales_Resultados_DIEE2015.pdf. Consultado 23 de abril de 2017.
- . 2017. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. 31 de marzo. http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2017/Marzo/032017_Presentacion_M.Laboral.pdf. Consultado 23 de abril de 2017.
- Jácóme, Hugo, y José Páez. 2014. «Desafíos para la economía social y solidaria en la región: Una mirada desde la realidad del Ecuador». En *Contextos de la «Otra Economía»*, 25-40. Quito: SEPS.
- Jácóme, Hugo, y María Ruiz. 2013. «El sector económico popular y solidario en Ecuador: Diagnóstico y modelo de supervisión». En *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*, 101-43. Quito: Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS.
- Junta de Regulación Monetaria Financiera. 2015. *Resolución n.º 038-2015-F*.
- Lara, E. 2014. *Análisis del sector cooperativo del segmento 4 en la economía popular y solidaria*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- Laville, Jean-Louis. 2012. «La economía social y solidaria en Europa y en Francia». En *Conocimiento y políticas públicas de economía social y solidaria. Problemas y propuestas*, editado por José Luis Coraggio, 41-52. Quito: IAEN.

- Lozano, Carlos. 2009. «La economía social en España: La experiencia de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)». En *La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*, 73-86. Montevideo: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Marcillo, César. 2015. «Las cooperativas no financieras de América Latina y el Mundo frente a la crisis y adversidades». En *Economía solidaria: Experiencias y conceptos*, compilado por Francisco Rhon, 145-60. Quito: SEPS.
- Mariño, Manuel. 2009. «La relación de las políticas públicas con la economía social». En *La economía social y solidaria en los procesos de integración regional*, 88-98. Montevideo: AECID.
- Marsh, David, y Gerry Stocker. 1997. *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Martínez, Luciano. 2009. «La economía social y solidaria: ¿mito o realidad?» *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 34 (2009): 107-13.
- Miño, Montserrat. 2015. «Producción, distribución y consumo en la Economía Social y Solidaria. Pasos dados y desafíos en Argentina». En *Economía solidaria: Experiencias y conceptos*, compilado por Francisco Rhon, 87-118. Quito: SEPS.
- Miño, Wilson. 2013. *Historia del cooperativismo en el Ecuador*. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica.
- Naranjo, Carlos. 2013. *Apuntes para la historia del cooperativismo ecuatoriano*. Quito: Intendencia de Estadísticas, Estudios y Normas de la EPS y SFPS.
- Ordóñez, Cristian. 2012. «Análisis de contenido de los géneros de opinión publicados por los diarios *El Comercio*, *El Universo* y *El Telégrafo* sobre el 30-S». Tesis de grado. Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Páez, José. 2014. «Balance social de las cooperativas en Ecuador: Modelo y primeros resultados agregados». En *Contextos de la «Otra Economía»*, 41-82. Quito: SEPS.
- Polanyi, Karl. 1976. *El sistema económico como proceso institucionalizado*. Clásicos y contemporáneos en Antropología.
- Pozo, Tania. 2014. «Análisis del sector de economía popular y solidaria. Avances conseguidos en el fomento 2009-2013». Tesis de grado. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.
- Presidencia de la República. 2017. *Objeción total al proyecto de Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. 21 de febrero. <https://drive.google.com/file/d/0B5U1-b6mk7NXcjNoSE1VRjIqWnM/view> Accedido 10 de marzo de 2017.

- Ros, Giuseppina Da. 2007. «El movimiento cooperativo en el Ecuador: Visión histórica, situación actual y perspectivas». *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 57: 249-84.
- Salgado, Wilma. 2010. *Banca de Desarrollo en el Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sarria, Ana Mercedes. 2015. «Prácticas cooperativistas en Brasil: la Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares y la economía solidaria en un contexto de crisis». En *Economía solidaria: Experiencias y conceptos*, compilado por Francisco Rhon, 119-44. Quito: SEPS.
- Sarria, Ana, y Lia Tiribia. 2003. *Economía popular*. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica.
- Secretaría de Comunicación. 2017. Video de YouTube. 10 de enero. <https://www.youtube.com/watch?v=tKgbHOzrKRI&feature=youtu.be>. Accedido 26 de febrero de 2017.
- SEPS. 2016. *Análisis de Coyuntura del Sector Financiero Popular y Solidario*. Quito: SEPS.
- . 2017. *Boletín Financiero Mensual, segmento 1. Enero 2017*. Quito: SEPS, 2017.
- Sistema Nacional de Contratación Pública. 2015. *Boletín Ejecutivo 2015*. <http://portal.compraspublicas.gob.ec/compraspublicas/sites/default/files/estadistica/bem/BOLETIN%20ANUAL%20-2015.pdf>. Accedido 26 de abril de 2017.
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2012. *Resolución n.º 002-SEPS-2012*.
- Teleamazonas. 8 de febrero de 2017. <http://www.teleamazonas.com/2017/02/400-cooperativas-estarian-obligadas-fusionarse-transformarse/>. Accedido 10 de marzo de 2017.
- Vargas, José. 2008. «Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo». <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>. Accedido 20 de marzo de 2017.

ANEXO 1: ENTREVISTA A ÁNGEL MAZABANDA, GERENTE DE LA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO PILAHUIN TÍO LTDA.

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

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

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

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

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

El impacto ha sido bastante negativo. El ente de control no ha establecido un diálogo con las cooperativas. Ignora nuestra realidad. Por ello que llamar Economía Popular y Solidaria es una letra muerta. No existe la aplicación de la solidaridad. Ahora nosotros no podemos atender a los sectores más vulnerables, por cuestiones de garantía y debemos cumplir ciertas normas. Nosotros prácticamente nos estamos volviendo

banco, con el nombre de cooperativa. No estamos haciendo el verdadero cooperativismo.

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

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

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

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

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

Yo creo que el cooperativismo está ahora sufriendo el manoseo político, intereses políticos que antes no había. Las cooperativas deben tener su propia legislación y su hoja de ruta. Las cooperativas no son del Estado, son de socios. No gozamos de autonomía. Esto no quiere decir que no queremos ser regulados, al contrario, queremos que el Estado respalde nuestro trabajo. ¿Por qué el Estado no financia un fondo de liquidez para las cooperativas, si el Estado salvó a bancos? En las cooperativas no hay riesgo o este es muy mínimo, o el riesgo es común. Nosotros queremos cooperar «randi-randi». Nosotros somos bancos, especialmente las cooperativas del segmento 1. Hemos perdido varios socios porque ahora estamos sometidos a normas muy rígidas.

ANEXO 2: ENTREVISTA A WILLIAM ANASI, ANALISTA DE SUPERVISIÓN DE LA SEPS

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

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

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

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

dentro del enfoque de la economía popular y solidaria todavía se debe trabajar.

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

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

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

Sí, relativamente se ha percibido en el sector de las cooperativas de ahorro y crédito un ambiente más de control que de fomento al cooperativismo. Hay que mencionar que la intermediación financiera realizada por bancos, cooperativas de ahorro y crédito, financieras, cajas centrales, etc., necesita un control estricto y continuo; es importante señalar que un inadecuado control y supervisión de entidades financieras ponen en alto riesgo no solo los recursos de sus depositantes sino la estabilidad económica de un país, basta señalar como ejemplos claros a la crisis nacional de 1999 o a la crisis internacional de Estados Unidos en 2008. De otra parte, el fomento del cooperativismo (sector financiero) en el país no ha sido ampliamente notorio debido a que es importante como primer punto realizar un proceso de depuración del sector; y por lo tanto limitar temporalmente la creación de nuevas cooperativas de ahorro y crédito.

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

La información recopilada por las instituciones de la economía popular y solidaria indica que las cooperativas de ahorro y crédito han direccionado sus colocaciones hacia el crédito de consumo, contradiciendo en sí, el concepto del cooperativismo que es el de aportar a los sectores de la economía popular y solidaria a través de microcréditos. Es necesario implementar en el proceso de supervisión y control,

metodologías que midan el grado de aporte que tienen cada entidad al desarrollo del sector popular y solidario.

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

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

ANEXO 3: ENTREVISTA A ENRIQUE LASCANO, GERENTE DE LA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO POLICÍA NACIONAL LTDA.

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

Yo creo que sí. Porque anteriormente había cooperativas que estaban bajo la Superintendencia, otras bajo el MIES y era un caos. Y había una ley del año 1960 creo yo, con la que inclusive regulaban al MIES y a las cooperativas que estamos acá, y nosotros justamente éramos una cooperativa que estaba bajo el MIES. Al crearse esta nueva ley, pues se creó ya una nueva Superintendencia de Cooperativas donde entramos bajo las mismas reglas de juego.

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

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

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

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

Eso más bien no nos ha permitido desarrollar muy rápido. O sea, las cooperativas podemos tener todo, tarjetas de crédito, todo, pero ha

sido difícil caminar, muy difícil, pero ya un poco hemos ido haciendo las cosas y las cooperativas han ido saliendo, pero no tan rápido como quisiéramos.

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

Estábamos bien, cuando ahora nos vuelven a meter en el código monetario y financiero volvimos a bailar en el mismo son de antes, como bancos, ahora ya tenemos que tener encajes por activos en el Banco Central. Una cooperativa como la nuestra, que según los cálculos debemos tener veinte millones de dólares en el Banco Central, muerto sin ganar un centavo, pega durísimo directamente a nuestro PyG. Porque ese interés que estoy pagando a usted, pongo el dinero y allá no me paga nada.

El mismo hecho de que ciertas contribuciones de impuestos, COSEDE e impuestos que han hecho, pegan directamente al PyG. No nos dan un certificado, usted tiene el dinero acá, no hay tal. Para mí, el hecho de habernos metido otra vez en ese saco de conjunto, entramos a la junta monetaria y entramos a bailar en el mismo son de antes. Hay ciertas cosas que aplica el Código Monetario, hay ciertas cosas que dicen que no, que está en la ley. O sea, uno a veces se pierde cual es cual, esa más bien ha sido tal vez la debilidad que ahora tenemos.

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

Yo creo que sí ha habido un fomento al cooperativismo, pero también un control. Y eso es bueno porque anteriormente no teníamos normas. Crear una cooperativa era cosa más fácil, y de hecho en Ecuador, no sé estadísticamente habrá unas cuatrocientas cooperativas financieras, otros dicen más, no tengo el dato, pero ahora las cooperativas tienen grandes problemas. Porque cumplir con todas las normas les es difícil, tener riesgos, tener todo eso. Entonces hoy están casi a futuro se van ir fusionando cooperativas.

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

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

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

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

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

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

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

Dar nuevos incentivos, por ejemplo, no debería el servicio de rentas internas cobrar del excedente de las cooperativas, porque ahí se llevan también el dinero que permitiría capitalizar institucionalmente a la cooperativa. Aparte que las cooperativas, no tienen un buen excedente, de ese excedente se llevan. Entonces como capitalizan las cooperativas,

por donde, entonces puede ser cooperativa de desarrollo de productos, de tantas cosas, pero para poder tener una infraestructura como nosotros tenemos ahora, cajeros, tarjetas de débito, todo como queremos tener, eso cuesta. Y ese costo de tener nuevas infraestructuras, depreciaciones, todo cuesta, y aparte de eso directamente pega, y con otras cargas financieras como capitalizamos.

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



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La UASB fue creada en 1985. Es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de centro académico autónomo, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia) y Quito (Ecuador).

La UASB se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, suscribió con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Ecuador, un convenio que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador la incorporó mediante ley al sistema de educación superior de Ecuador. Es la primera universidad en el país que logró, desde 2010, una acreditación internacional de calidad y excelencia.

La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Ambiente y Sustentabilidad, Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Letras y Estudios Culturales, Historia y Salud. Tiene también programas, cátedras y centros especializados en relaciones internacionales, integración y comercio, estudios latinoamericanos, estudios sobre democracia, derechos humanos, migraciones, medicinas tradicionales, gestión pública, dirección de empresas, economía y finanzas, patrimonio cultural, estudios interculturales, indígenas y afroecuatorianos.

ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA SERIE MAGÍSTER

-
- 293 David Quintero Ordóñez, *Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano (1988-1992)*
-
- 294 Andrea Reinoso, *Cuerpo, dolor y memoria: Usos sociales y políticos del cuerpo en la performance latinoamericana*
-
- 295 Marco Narea, *¿Regionalismo poshegemónico o contrahegemónico? Una revisión de los debates teóricos actuales*
-
- 296 Ana María Acosta, *Comunicación, poder e interculturalidad en la Amazonía sur*
-
- 297 Marcelo Guerra Coronel, *La Corte Constitucional ¿Guardiana o dueña de la Constitución?*
-
- 298 Pablo Tatés, *Los tropiezos de la masculinidad*
-
- 299 Jorge Castillo, *Enrique Males: El canto espiritual y político de los Andes*
-
- 300 Galo Torres, *La disolución de la Asamblea Nacional y su impacto en la democracia: El caso de Ecuador*
-
- 301 Carlos Minchala, *Migración e identidad: El éxodo de la población de Azogues a Estados Unidos*
-
- 302 Valeria López Álvaro, *Trude Sojka: Resiliencia a través de las artes*
-
- 303 José Luis Bedón Andrade, *Facebook: De la interacción digital a la intervención social*
-
- 304 Tatiana Salazar Cortez, *Experiencia y militancia de las mujeres en la izquierda (URME, 1962-1966)*
-
- 305 Carla Maldonado, *Cerca del gobierno, lejos de la ciudadanía: El noticiero de Ecuador TV*
-
- 306 Jorge R. Imbaquingo, *El periodismo de investigación online en el correísmo*
-
- 307 Ana Belén Tulcanaza Prieto, *Modelo estadístico financiero del comercio en Ecuador (2002-2012)*
-
- 308 Mario Herrera, *Economía popular y solidaria: ¿Una utopía?*
-

La llegada al poder de la revolución ciudadana en el año 2007 significó una propuesta de cambio al orden económico neoliberal. Dicha oferta fue plasmada en la Constitución de 2008, la cual reconoció un sistema económico alternativo, denominado *Economía Popular y Solidaria* (EPS). En ese sentido, bajo un nuevo orden legal, se redefinió al sistema económico como social y solidario, en el que el ser humano es sujeto y fin de las relaciones económicas entre sociedad, Estado y mercado.

Desde esa perspectiva, este libro se traduce en un esfuerzo académico que analiza las condiciones, impacto y realidad institucional de la EPS en Ecuador desde la perspectiva del neoinstitucionalismo. Para ello, se toma como base de análisis el sector financiero cooperativista del segmento 1 en el período 2012-2016.

Mario Herrera (Latacunga, 1988) es abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador (2012) por la Universidad de las Américas; magíster en Relaciones Internacionales con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos (2018) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; y máster en Alta Dirección (2020) por la Università degli Studi di Bari. Profesional con experticia en temas relativos a auditoría y control gubernamental, y control y regulación de organizaciones cooperativas, entre otros.



9789942837752