

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

**Impactos del shock económico producto de la pandemia del COVID 19
en el sector cooperativo financiero**

El caso ecuatoriano

Israel Mauricio Mora Masapanta

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2026

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Israel Mauricio Mora Masapanta, autor del trabajo intitulado “Impactos del *shock* económico producto de la pandemia del COVID-19 en el sector cooperativo financiero. El caso ecuatoriano”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Relaciones Internacionales mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 24 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

10 de agosto de 2026

Firma: _____

Resumen

La investigación analiza los impactos que el *shock* económico producto de la pandemia de la COVID-19, sobre el sistema cooperativo financiero ecuatoriano, tomando los principales indicadores reportados por las entidades de los segmentos 1, 2 y 3 al organismo de control, para evaluar si su evolución posterior a la crisis alcanzó una recuperación estructural o un proceso de estabilización del sistema con una agresiva administración del riesgo. La declaratoria de pandemia en el 2020 y sus consecuencias en las economías globales y domésticas, provocó que este *shock* exógeno afecte la capacidad de pago de los deudores con un efecto directo en la calidad de la cartera. En respuesta, se aplicaron políticas macroprudenciales con el objetivo de que estas puedan prevenir una crisis sistémica inmediata.

Post escenario de crisis, el sistema experimentó un crecimiento en tamaño, no obstante, la calidad de los activos no retornó a niveles prepandemia. Se pudo observar un aumento estructural de los activos improductivos hasta el 2025, lo que confirma la persistencia del riesgo crediticio latente. El fortalecimiento patrimonial identificado durante el periodo postpandemia mejoró relativamente la absorción de pérdidas, pero no implicó un saneamiento estructural de la cartera. El crédito se ve ralentizado por una estrategia de conservación de la liquidez ante un escenario de incertidumbre.

Las entidades que entraron en proceso de liquidación entre los años 2020 y 2025 reflejaron que el ajuste postpandemia no estuvo exento de costos, con una concentración de liquidaciones en el periodo inmediatamente posterior al *shock*, producto de la materialización del deterioro acumulado y *administrado*, especialmente en organizaciones con menor resiliencia estructural tras procesos de supervisión, reclasificaciones de cartera y constitución de provisiones. En conjunto, los resultados validan la hipótesis central de la investigación, evidenciando un incremento estructural del riesgo crediticio, cuyo ajuste fue gestionado de forma gradual y administrada, más que corregida de forma definitiva.

Palabras clave: sistema cooperativo financiero, pandemia COVID-19, riesgo crediticio, activos improductivos, supervisión prudencial, estabilidad financiera, liquidación de cooperativas

Tabla de contenidos

Figuras.....	10
Introducción.....	12
Preguntas de investigación	15
Objetivos de la investigación.....	16
Objetivo general	16
Objetivos específicos.....	16
Hipótesis de trabajo	16
Metodología.....	17
Delimitación del estudio.....	17
Capítulo primero Antecedentes	19
1. Incidencia de las cooperativas de ahorro y crédito.....	21
2. Procesos de supervisión.....	23
3. La confianza en el sector cooperativo financiero	25
4. Normativa contable.....	30
5. Solvencia patrimonial.....	31
5.1. Composición del patrimonio técnico	33
6. Administración de riesgos	35
7. Disposiciones relevantes para la resiliencia institucional y la supervisión integral del sector cooperativo financiero.....	37
7.1. Lavado de activos	37
7.2. Riesgos tecnológicos	41
7.3. Factores ambientales, sociales y de gobernanza.....	42
7.3.1. Factores ambientales.....	43
7.3.2. Factores sociales y de gobernanza.....	45
Capítulo segundo Situación actual del sistema cooperativo financiero ecuatoriano: vulnerabilidades, resiliencia y perspectivas postpandemia	48
1. Límites de la supervisión y resiliencia de las cooperativas financieras frente a choques económicos domésticos o globales.....	48

2. Fragilidad institucional y supervisión del sector cooperativo	50
2.1. Normativa y modelos de supervisión existentes antes y después del 2020 (COVID-19).....	50
2.2. Estrategias de resiliencia implementadas por las cooperativas financieras.....	53
2.3. Criterios metodológicos para el análisis de indicadores financieros	56
3. Impactos de la pandemia de la COVID-19, el caso ecuatoriano	58
4. Año 2025: consolidación, ajuste y evaluación del aprendizaje sistémico	74
5. Materialización del riesgo y liquidación de organizaciones del sector cooperativo financiero.....	80
Conclusiones.....	84
Recomendaciones	87
Lista de referencias	89

Figuras

Figura 1. Niveles de supervisión especializada	28
Figura 2. Cooperativas Ahorro y Crédito: entidades supervisadas y nivel de activos ..	29
Figura 3. Indicadores sistema cooperativo financiero	60
Figura 4. Activos, depósitos y liquidez	61
Figura 5. Indicador de mora – Sistema cooperativo	61
Figura 6. Activos, depósitos y liquidez	65
Figura 7. Indicador de mora- Sistema Cooperativo.....	66
Figura 8. Cartera problemática y alivios- Sistema cooperativo.....	67
Figura 9. Activos, depósitos y liquidez- Sistema cooperativo	71
Figura 10. Morosidad de la cartera total- Sistema cooperativo	72
Figura 11. Re-etiquetamiento del riesgo y activos improductivos- Sistema cooperativo	73
Figura 12. Evolución de activos totales.....	74
Figura 13. Evolución de fondos disponibles (Liquidez)	76
Figura 14. Evolución del patrimonio del sistema cooperativo financiero	77
Figura 15. Evolución Intertemporal de activos improductivos, Sistema Cooperativo Financiero	79
Figura 16. Entidades del sector cooperativo financiero liquidadas posterior a la declaratoria de pandemia	81

Introducción

Los sistemas financieros son esenciales como elemento de estabilidad macroeconómica y como canalizadores de ahorros hacia la inversión productiva. Dentro de este, el sector cooperativo financiero representa un sector estratégico en economías emergentes como la ecuatoriana, ya que posibilita el acceso a servicios financieros de grupos sociales históricamente excluidos del sistema bancario tradicional, lo que posibilita también una inclusión económica, social y territorial.

En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, esta función adquiere una particularidad relevante, ya que no se trata únicamente de entidades de intermediación financiera, sino de organizaciones pertenecientes a la economía popular y solidaria. Su finalidad no se agota en la generación de rendimientos financieros, sino que comprende objetivos de inclusión, acceso territorial al crédito, protección del ahorro de los socios, fortalecimiento de economías locales y prestación de servicios financieros a sectores tradicionalmente excluidos. Por ello, el análisis del impacto de la pandemia no puede limitarse a indicadores de solvencia, liquidez o morosidad, sino que debe considerar también la tensión entre estabilidad financiera y cumplimiento de la finalidad social cooperativa.

Previo a la pandemia de la COVID-19, el sistema cooperativo financiero ecuatoriano presentaba una aparente estabilidad, con niveles de crecimiento sostenido en niveles de activos, índices de morosidad manejables y una expansión progresiva de su influencia en territorio y de su intermediación financiera. Sin embargo, este desempeño mantenía fragilidades estructurales subyacentes, como la actividad crediticia heterogénea, divergencias en la administración integral de riesgos sumado a un modelo de supervisión principalmente orientado al cumplimiento formal de la normativa no especializada en el sector, sino basada en indicadores financieros tradicionales.

La declaratoria de pandemia mundial dada en marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud representó un *shock* exógeno sin precedentes, que afectó abruptamente las condiciones económicas y financieras de las economías domésticas y familiares, afectando de forma directa la capacidad de pago de los deudores y poniendo a prueba el nivel de resiliencia del sistema financiero en su conjunto y más del sistema cooperativo. En respuesta las políticas macroprudenciales adoptadas se enfocaron en la

implementación de medidas extraordinarias de alivio financiero, tratando de preservar la estabilidad sistémica, permitiendo la renegociación de operaciones de crédito, diferimientos, periodos de gracia y la flexibilización en la calificación de cartera y constitución de provisiones.

El problema de investigación surge de la brecha entre la aparente estabilidad de los indicadores financieros agregados y la persistencia de señales de deterioro en la calidad de los activos. Durante la pandemia, las medidas de alivio financiero permitieron contener la morosidad y preservar la continuidad operativa del sistema; sin embargo, también pudieron diferir el reconocimiento real del riesgo crediticio mediante refinanciaciones, reestructuraciones, novaciones, periodos de gracia y flexibilización en la constitución de provisiones. En consecuencia, resulta necesario determinar si el sector cooperativo financiero ecuatoriano alcanzó una recuperación estructural posterior al shock o si, por el contrario, consolidó un proceso de estabilización basado en la administración diferida del riesgo.

Si bien es cierto que estas medidas evitaron una crisis inmediata y generalizada, su aplicación de forma prolongada y discrecional, planteó interrogantes relevantes sobre el riesgo crediticio real acumulado y sobre la capacidad que tendría el sector cooperativo para afrontar las consecuencias de este deterioro en el mediano y largo plazo. Dentro de esta coyuntura, los indicadores financieros tradicionales de este sector comenzaron a reflejar una aparente normalización, pero paralelamente seguían manteniendo evidencia de créditos reetiquetados que no reflejaban su riesgo real, que vendrían a tener impacto directo en el aumento de activos improductivos, refinanciamientos recurrentes y fortalecimientos patrimoniales que no estuvieron acompañados de mejoras sustanciales en la calidad de los activos.

En el presente trabajo se analiza el impacto del *shock* provocado por la pandemia de la COVID-19 sobre el sistema cooperativo financiero ecuatoriano, con base en el análisis de los principales indicadores financieros del período 2019 al 2025. Con este enfoque intertemporal y crítico, se analiza la dinámica de los activos, liquidez, patrimonio, calidad de la cartera y procesos de liquidación de entidades, con la finalidad de identificar si las políticas macroprudenciales de ajuste contribuyeron a una recuperación estructural del sistema o a un proceso de administración del riesgo diferido con un proceso de estabilización y depuración gradual del sector.

La investigación adopta un enfoque cuantitativo, descriptivo-analítico y de corte intertemporal. Se basa en fuentes secundarias oficiales, principalmente boletines

financieros publicados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para el periodo 2019-2025, complementados con información sobre organizaciones del sector cooperativo financiero que entraron en proceso de liquidación durante el periodo posterior a la declaratoria de pandemia. El tratamiento de la información se realizó mediante comparación temporal de indicadores agregados, cálculo de variaciones absolutas y relativas, análisis de tendencias y contraste entre indicadores tradicionales de estabilidad, como morosidad, liquidez y patrimonio, e indicadores de deterioro estructural, como activos improductivos, cartera refinanciada y cartera reestructurada.

El estudio no aplica un modelo econométrico destinado a aislar causalmente el efecto de la pandemia respecto de otras variables macroeconómicas del período. Su alcance es descriptivo-analítico y se orienta a identificar patrones de deterioro, persistencia del riesgo y mecanismos de estabilización financiera a partir de información agregada reportada al organismo de control. Esto permite contrastar la estabilidad agregada del sistema con la materialización efectiva del riesgo en organizaciones específicas, lo que permite tener una visión integral sobre la sostenibilidad del sector cooperativo financiero en un entorno de alta incertidumbre.

La tesis se estructura en dos capítulos. El primer capítulo desarrolla los antecedentes doctrinarios, institucionales y regulatorios del sector cooperativo financiero, considerando su naturaleza social, sus mecanismos de supervisión, solvencia patrimonial, administración de riesgos y disposiciones relevantes para su funcionamiento. El segundo capítulo analiza la evolución del sistema cooperativo financiero ecuatoriano durante el período 2019–2025, identificando los efectos del shock pandémico sobre activos, liquidez, morosidad, cartera refinanciada, cartera reestructurada, activos improductivos, patrimonio y procesos de liquidación. Finalmente, se presentan las conclusiones derivadas del análisis y, en una sección independiente, las recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la supervisión prudencial.

Preguntas de investigación

La pregunta central que guía esta investigación es la siguiente: ¿En qué medida el shock económico provocado por la pandemia de la COVID-19 afectó la estabilidad financiera, la calidad de activos y el riesgo crediticio del sector cooperativo financiero ecuatoriano durante el período 2019–2025?

De esta pregunta general se derivan las siguientes preguntas específicas:

- a) ¿Cómo evolucionaron los principales indicadores financieros del sector cooperativo financiero ecuatoriano antes, durante y después del shock pandémico?
- b) ¿En qué medida las medidas macroprudenciales de alivio financiero contribuyeron a contener la morosidad y diferir el reconocimiento del riesgo crediticio?
- c) ¿Qué evidencias permiten determinar si la evolución posterior a la pandemia respondió a una recuperación estructural o a una administración gradual del deterioro de cartera?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

El objetivo general de la investigación es analizar los impactos del shock económico provocado por la pandemia de la COVID-19 en el sector cooperativo financiero ecuatoriano, mediante la evaluación intertemporal de sus principales indicadores financieros entre 2019 y 2025, a fin de determinar si su evolución posterior reflejó una recuperación estructural o una estabilización basada en la administración diferida del riesgo crediticio.

Objetivos específicos

a) Evaluar la evolución de los principales indicadores financieros del sector cooperativo financiero ecuatoriano en el período 2019–2025, con énfasis en activos, depósitos, liquidez, morosidad, cartera refinanciada, cartera reestructurada, activos improductivos y patrimonio.

b) Analizar el efecto de las medidas macroprudenciales y de alivio financiero adoptadas durante la pandemia sobre la trayectoria de la morosidad y el reconocimiento del riesgo crediticio.

c) Examinar la materialización del riesgo acumulado mediante el análisis de los activos improductivos y de las organizaciones del sector que entraron en procesos de liquidación entre 2020 y 2025.

Hipótesis de trabajo

La hipótesis de trabajo sostiene que la pandemia de la COVID-19 no produjo un colapso sistémico inmediato del sector cooperativo financiero ecuatoriano, pero sí generó un deterioro persistente en la calidad de sus activos, cuyo reconocimiento fue administrado gradualmente mediante medidas de alivio financiero, refinanciamientos, reestructuraciones, conservación de liquidez y fortalecimiento patrimonial. En consecuencia, la evolución posterior del sistema refleja mayor resiliencia agregada, pero no necesariamente un saneamiento estructural pleno.

Metodología

La investigación adopta un enfoque cuantitativo, descriptivo-analítico y de corte intertemporal. Se basa en fuentes secundarias oficiales, principalmente boletines financieros publicados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para el período 2019–2025, complementados con información sobre organizaciones del sector cooperativo financiero que entraron en procesos de liquidación durante el período posterior a la declaratoria de pandemia.

El tratamiento de la información se realizó mediante comparación temporal de indicadores agregados, cálculo de variaciones absolutas y relativas, análisis de tendencias y contraste entre indicadores tradicionales de estabilidad como morosidad, liquidez y patrimonio, e indicadores de deterioro estructural, como activos improductivos, cartera refinanciada y cartera reestructurada.

El estudio no aplica un modelo econométrico destinado a aislar causalmente el efecto de la pandemia respecto de otras variables macroeconómicas del período. Su alcance es descriptivo-analítico y se orienta a identificar patrones de deterioro, persistencia del riesgo y mecanismos de estabilización financiera a partir de información agregada reportada al organismo de control.

Delimitación del estudio

La investigación se delimita al análisis de los principales indicadores financieros del sector cooperativo financiero ecuatoriano disponibles en los boletines oficiales de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria durante el período 2019–2025. El año 2019 se toma como línea base prepandemia; el año 2020 como momento del shock y de aplicación de medidas extraordinarias; los años 2021 y 2022 como período de normalización parcial y materialización gradual del riesgo; y el año 2025 como punto de evaluación de la persistencia o corrección del deterioro. Se concentra, además, en los segmentos 1, 2 y 3 del sector cooperativo financiero, debido a su peso dentro del Sector Financiero Popular y Solidario. A octubre de 2025, estos segmentos registraron activos agregados por aproximadamente US \$ 29.122,38 millones, equivalentes al 97,66 % de los activos del SFPS reportados por el Banco Central del Ecuador y al 27,91 % del total de activos del sistema financiero privado y popular y solidario. Esta concentración justifica el uso de estos segmentos como universo principal de análisis, sin desconocer

que las organizaciones de menor escala pueden presentar dinámicas territoriales, sociales y de riesgo diferenciadas.

El estudio no realiza una medición integral del balance social cooperativo, aunque incorpora la naturaleza social de las cooperativas como criterio interpretativo para valorar la tensión entre estabilidad financiera, inclusión y sostenibilidad institucional.

Capítulo primero

Antecedentes

De acuerdo con el *Comité National de Liaison des Activités*, citado por Guridi y Jubeto, la Economía Social puede comprenderse como un conjunto de entidades que no pertenecen al sector público y cuyo funcionamiento y gestión se realizan bajo principios democráticos de igualdad de derechos y deberes de socios, de modo que se practica “un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios” (Guridi y Jubeto 2014, 22).

Por su parte, Ana Mercedes Sarria considera que la economía solidaria se sustenta en un planteamiento respecto de la forma de producir y de repartir equitativamente la suficiente riqueza material, de modo que todas las personas que participan en la misma se constituyen en copropietarios de la riqueza material y usuarios de todos los recursos naturales y responsables para la conservación de la naturaleza (Sarria 2008, 47).

En tal sentido, el sector cooperativo financiero está conformado por organizaciones, estructuras y entidades por medio de las cuales sus participantes, buscan impulsar un modelo de desarrollo basado en el apoyo mutuo, que necesita un conjunto de normas y reglas que se deben cumplir y cuyo objetivo principal es que las personas pertenecientes a estas instituciones y la población en general participe en un mercado financiero del ahorro, del crédito y de los servicios financieros, para alcanzar su propio beneficio y el desarrollo de toda la comunidad, fuera de las entidades predominantes en el modelo económico tradicional; el objetivo de este segmento de la economía es ubicar a los individuos en el centro del desarrollo económico y social.

Desde el punto de vista doctrinario, se explica sin embargo, que “la situación del movimiento cooperativo, no puede estar ajena a la situación económica general”, debido al evidente nexo que existe con la economía y las finanzas estatales (Gorini 1986, 32); sin embargo, tampoco se pueden negar las notables diferencias que existen entre las instituciones financieras tradicionales, principalmente los bancos y las que componen el sector cooperativo financiero, pues persiguen fines distintos, lo cual configura su naturaleza. Los bancos tienen como objetivo principal el lucro de sus accionistas y propietarios.

Otro sector doctrinario reconoce la existencia de muchas similitudes entre el sector cooperativo financiero y las demás instituciones financieras formales; autores como Navarro, Palomo, Sanchis y Soler, explican que actualmente, los sectores cooperativos financieros “tienen un doble carácter como sociedades cooperativas y entidades con actividad bancaria” (Navarro et al. 2006, 65); esto lleva a concluir a Soler que actualmente ambas instituciones tienen una naturaleza similar, ofreciendo prácticamente los mismos servicios, por lo que las aparentes diferencias que existían entre las entidades de ambos sectores parecen ser cosa del pasado (Soler 2002, 115).

Esta doble naturaleza constituye un elemento central para la presente investigación. Las cooperativas de ahorro y crédito no pueden ser evaluadas únicamente como intermediarios financieros sujetos a criterios de rentabilidad, solvencia y eficiencia, sino también como organizaciones de la economía popular y solidaria cuya finalidad incluye inclusión financiera, acceso territorial al crédito, fortalecimiento del ahorro local y prestación de servicios financieros a sectores tradicionalmente excluidos. Por tanto, el impacto de la pandemia debe analizarse tanto en términos de estabilidad financiera como de capacidad institucional para sostener su función social.

En este sentido, uno de los aspectos más discutidos respecto del sector cooperativo en el campo financiero, se refiere a la pertinencia de un marco normativo e institucional propio, específico e independiente; al respecto existen diversos aspectos que deben analizarse; por ejemplo Bunge explica que las cooperativas financieras no se ajustan a las presuntas leyes del mercado, mientras las demás instituciones privadas, principalmente los bancos tienen como principal finalidad maximizar sus utilidades, las empresa estatales buscan garantizar el servicio al público; pero el sector financiero cooperativo, busca beneficiar a sus miembros de manera igualitaria y solidaria (Bunge 2013, 189).

A escala mundial, en ciertos países, el modelo cooperativo financiero ha contado con un marco normativo y un modelo institucional específico; el caso más importante y además uno de los pioneros, es el modelo francés que incluye la Delegación Interministerial de la Economía Social (creada en 1981 para impulsar su desarrollo), que forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas francés. Además, para el 2001 surge el Secretariado de Estado de la Economía Solidaria, que como función inicial logró consolidar la estructuración de estatutos sociales para las cooperativas, como también la implementación de un concurso de proyectos denominado “dinámicas solidarias”; para el 2012, apareció el Ministerio Delegado de la Economía Social y Solidaria, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas (Laville 2012, 124).

En España, en 1992 se creó la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), organismo que es la máxima autoridad estatal en la materia de este país; en lo que se refiere al ámbito legislativo, este organismo impulsó la modernización de las leyes estatales para las cooperativas, en diversos aspectos (Lozano 2009, 39). En Latinoamérica, el sector cooperativo financiero no ha tenido el mismo grado de desarrollo que en el resto del mundo, debido en gran parte a la politización en el manejo económico del Estado de acuerdo con los gobiernos de turno; así por ejemplo, en Brasil, este sector tuvo un crecimiento considerable durante los gobiernos de representantes del Partido de los Trabajadores brasileños, en el cual, este sector ha adquirido una mayor independencia institucional y normativa, sobre todo en las regiones autónomas. Además, entre los años 2003 y 2010 este sector avanzó en su consolidación institucional, cuando se creó la Secretaría Nacional de Economía Social y Solidaria como órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Empleo (Sarria 2015, 96).

1. Incidencia de las cooperativas de ahorro y crédito

La participación de las cooperativas de ahorro y crédito en los mercados financieros de Latinoamérica ha experimentado un paulatino crecimiento; sin embargo, su participación en el monto total de activos o en captación de ahorros oscila en el año 2023, entre el 2 y el 29 % respectivamente. Si consideramos el peso relativo en el nivel de activos, se registran casos como:

- a) México, donde las cooperativas financieras mantienen una participación del 2,2 % en el total de activos del sistema financiero nacional, con un conglomerado de asociados equivalente al 15,7 % de la población económicamente activa a diciembre de 2022.
- b) Costa Rica, que presenta un nivel de activos de las cooperativas financieras que llega al 11 % en el total de activos del sistema financiero nacional, mientras sus asociados representan el 29 % de la población económicamente activa al 2022.
- c) Ecuador, muestra una participación de las cooperativas financieras de 28 % del total de activos del sistema financiero, con una captación de socios equivalente al 63 % de la población económicamente activa a diciembre de 2022 (Arzbach y Durán 2023, 58).

Estos datos permiten entender que el sector cooperativo financiero ecuatoriano no constituye un actor marginal dentro del sistema financiero nacional. Su peso en activos y

su amplia base social justifican que el análisis de los efectos de la pandemia no se limite a la estabilidad contable de las entidades, sino que considere también la continuidad de su función de inclusión financiera. En este sentido, una afectación persistente en la calidad de los activos, en la liquidez o en la capacidad de colocación de crédito puede traducirse no solo en un problema financiero institucional, sino también en una restricción al acceso al crédito para los socios y territorios que dependen de este tipo de intermediación.

La relevancia del sector financiero popular y solidario, del cual forman parte las cooperativas financieras, se confirma también con información más reciente del Banco Central del Ecuador, según la cual, a octubre de 2025, los activos de los bancos privados ascendieron a US \$ 74 520 millones, mientras que los activos del Sector Financiero Popular y Solidario alcanzaron US \$ 29 820 millones. En consecuencia, dentro del universo conformado por el sistema financiero privado y el sector financiero popular y solidario, este último representó aproximadamente el 28,6 % de los activos totales. Esta participación confirma que el sector financiero popular y solidario mantiene un peso significativo dentro de la arquitectura financiera ecuatoriana, no solo por su volumen de activos, sino también por su función de intermediación financiera territorial y de inclusión económica.

Para efectos de esta investigación, el análisis empírico se concentra en las cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 1, 2 y 3. Conforme a las bases utilizadas, a octubre de 2025 estos segmentos registraron activos agregados por aproximadamente US \$ 29 122 millones. Esta cifra equivale al 97,66 % de los activos del Sector Financiero Popular y Solidario reportados por el Banco Central del Ecuador para el mismo corte y al 27,91 % del total de activos del sistema financiero privado y popular y solidario. Por tanto, el universo empírico analizado concentra la parte sustancial del peso financiero del sector cooperativo supervisado.

La composición interna de estos segmentos revela una alta concentración: el segmento 1 registró activos por US \$ 24 133,97 millones, equivalentes al 82,87 % del total de los segmentos 1, 2 y 3; el segmento 2 alcanzó US \$ 3 605,75 millones, equivalente al 12,38 %; y el segmento 3 registró US \$ 1 382,66 millones, equivalente al 4,75 %. Esta distribución permite advertir que el comportamiento agregado del sector analizado se encuentra fuertemente influido por las cooperativas de mayor tamaño, especialmente las del segmento 1. Sin embargo, la inclusión de los segmentos 2 y 3 permite observar también entidades con menor escala operativa y distinta capacidad de absorción de

pérdidas, lo que resulta relevante para evaluar la heterogeneidad del sistema cooperativo financiero frente al shock pandémico. (Banco Central del Ecuador 2025, 1)

En este sentido, una afectación persistente en la calidad de los activos, en la liquidez o en la capacidad de colocación de crédito puede traducirse no solo en un problema financiero institucional, sino también en una restricción al acceso al crédito para los socios y territorios que dependen de este tipo de intermediación. Por ello, analizar el comportamiento de los segmentos 1, 2 y 3 resulta metodológicamente pertinente para evaluar la estabilidad agregada, la resiliencia financiera y la posible materialización de riesgos dentro del sector cooperativo financiero ecuatoriano.

Esta gran diversidad entre las entidades financieras cooperativas, en cuanto a su tamaño e importancia económica; entre las cuales se distinguen los segmentos con mayor tamaño de activos, muestra un elevado nivel de concentración. Así, existen pocas cooperativas grandes y bien posicionadas que cuentan con un peso muy significativo dentro del sector y del segmento; igualmente, en los segmentos de entidades con un menor peso relativo, existe una atomización de este tipo de entidades con activos más pequeños. En el caso ecuatoriano, existen cuarenta y siete cooperativas financieras del segmento uno, con activos superiores a US \$ 80 000 000, llamadas sistémicas ya que su comportamiento determina la salud del sector; y, 359 entidades de los demás segmentos (2 al 4) con activos inferiores que representan el mayor número de cooperativas financieras.

Esta concentración determina el nivel de supervisión y control puesto que, al existir un sector compuesto por una cantidad considerable de entidades con activos bajos, se requiere mayor capacidad operativa del organismo encargado de dichas funciones, que muchas veces no tiene la capacidad de realizar un análisis de la marcha administrativa y financiera a gran escala. Por otro lado, se requiere asegurar que el segmento con menor cantidad de entidades, pero cuyo nivel de activos, representa el mayor porcentaje del sector, mantenga su solidez dado que el cierre o liquidación de una de ellas provocaría una crisis para todo el sector.

2. Procesos de supervisión

Considerando la importancia social y económica del sector cooperativo financiero, es necesario establecer procedimientos de supervisión y control a través de organismos especializados, que proporcionen confianza en el sector en cuanto a la protección de

ahorros, depósitos a plazo y aportes redimibles realizados por sus asociados, amparados por un marco regulatorio que busque la estabilidad del sistema y su fortalecimiento.

Entre los problemas más significativos que afrontan las cooperativas financieras están la falta de participación de sus asociados, al no identificarse con la organización, más allá de solo requerir ciertos servicios financieros, lo que ocasiona una baja representatividad en sus asambleas, clientelismo, vocales de los consejos sin la experticia necesaria, gestión centralizada en sus representantes legales, falta de control interno y externo, entre otros. Estos y varios factores más entorpecen la gestión operativa, financiera y de control, con decisiones adoptadas sin los debidos procesos democráticos y parlamentarios, dando lugar a delitos relacionados con la administración de recursos de terceros o a una gestión negligente por parte de los administradores, que en ocasiones conlleva al deterioro de la salud financiera e inclusive a la inviabilidad de la entidad e incluso a su posterior liquidación.

Si bien las actividades financieras del sector cooperativo están sujetas a un apartado normativo bastante exigente, desde la constitución de provisiones para activos de riesgo, categorización de cartera, envío de bases de información al organismo de control¹, prevención del lavado de activos, riesgos tecnológicos, solvencia y liquidez; se obliga también a los organismos especializados de control, a evaluar el grado de cumplimiento de dichas normas. Sin embargo, todo este entramado normativo netamente financiero, considera a las cooperativas financieras como otras entidades del sector financiero tradicional, dejando de lado el balance social de su funcionamiento.

En cuanto a lo financiero, existe una alta dependencia externa de vías de financiamiento, lo que denota una limitada participación de los recursos captados de sus socios, el endeudamiento viene a representar el principal insumo para mantener su giro financiero. Varias entidades de los segmentos más grandes, tienen un pago elevado de intereses y un gasto operativo exagerado, lo que limita que las entidades cooperativas financieras puedan generar excedentes o utilidades que permitan su capitalización. A estos problemas se suman los riesgos implícitos a la actividad financiera y la vulnerabilidad frente a posibles *shocks* externos.

¹ Las entidades del sector financiero popular y solidario, se encuentran en la obligación de remitir bases de información de forma periódica a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, estas contienen información de socios, depósitos de distintos tipos, cartera de crédito, captaciones, inversiones; entre otro tipo de información financiera, sobre la cual el organismo de control basa sus análisis para el diagnóstico de riesgo de las organizaciones.

Conjuntamente con las exigencias que conlleva el ser sujetas a procesos de supervisión, se suman obligaciones que son propias de las redes y sistemas de pagos, cámaras de compensación, operaciones de mercado de valores, operatividad de tarjetas de crédito, entre otros deberes normales, como encajes mínimos en bancos centrales, sujeción a un catálogo especial de cuentas, aportes a fondos de seguros de depósitos, manejo de información de historial crediticio y prevención de lavado de activos, lo cual representa un entramado normativo complejo que rige al sector.

La existencia de organismos de supervisión especializados representa un reto normativo e institucional. En el caso ecuatoriano, con la promulgación de la Constitución de 2008, se reconoce como parte del sistema económico a la economía popular y solidaria, creándose a un organismo técnico encargado de su supervisión y control; en general, la supervisión ejercida por un organismo especializado requiere que este sea independiente y goce de autonomía, principalmente financiera demandando ingentes recursos provenientes de asignaciones estatales y aportaciones de las propias supervisadas.

La dicotomía de los organismos especializados de supervisión es la de cumplir actividades de fomento y al mismo tiempo actividades de control de las actividades del sector cooperativo financiero; muchas veces se ha supeditado el fomento por la determinación de diagnósticos de riesgos asociados al mercado financiero tradicional.

3. La confianza en el sector cooperativo financiero

Por sí solo, el hecho de que las cooperativas financieras reciban del público aportaciones a su capital social, que pueden ser redimibles una vez que una persona pierde su calidad de socio (Certificados de aportación), constituye suficiente justificativo para que el estado establezca sistemas regulatorios, pero ¿qué hacer cuando el sector a supervisarse sobrepasa las capacidades de los organismos especializados? Algunos esquemas apuntan a considerar un umbral en el tamaño de activos, entendiéndose que aquellas cooperativas financieras que tengan un nivel de activos que rebase dicho nivel requieren de una supervisión mayor; de esta manera el riesgo sistémico parecería estar bajo control; sin embargo, este esquema de supervisión puede enfrentar varios escenarios.

El primero de ellos generaría una reacción por parte de las entidades supervisadas, limitando su crecimiento en el nivel de activos con la finalidad de evitar procesos de supervisión y el cumplimiento de deberes formales que su condición les exija. Otro escenario probable podría desencadenar una inestabilidad estructural en las cooperativas financieras no supervisadas (más pequeñas), que podría irradiarse a las entidades más

grandes y erosionar la confianza en el sector. El segundo, tiene que ver más con un sentido ético, puesto que el capital de los asociados a una entidad pequeña merece igual protección, destacando la necesidad de supervisar a todo el sector; y, en un tercer escenario, se genera un ambiente de competencia desigual, con diferentes reglas para cada subsector. En definitiva, una crisis sistémica no solamente puede ser generada por una entidad con altos niveles de activos, sino que también podría originarse en las dificultades de las entidades pequeñas y más numerosas que podrían socavar la confianza en las cooperativas financieras; es pues a toda costa, esencial que el control y supervisión se ejerza sobre todo el sector, independientemente del nivel de activos.

En América Latina, la supervisión especializada del sector cooperativo financiero ha sido asumida por el banco central o por una superintendencia. En los cinco países del MERCOSUR prima la supervisión ejercida por sus bancos centrales; mientras que en el resto de América Latina predomina la presencia de una Superintendencia independiente. (Arzbach y Durán 2023, 16)

Gran parte de las instituciones que vendrían a ser parte de la supervisión al sector cooperativo financiero tuvieron su origen luego la misión Kemmerer, liderada por el profesor Edwin Walter Kemmerer (entre 1923 y 1931), experto norteamericano, quien impulsó la creación de bancos centrales, ministerios de economía, superintendencias, direcciones generales y contralorías, entre otras instituciones económicas que tenían como finalidad el establecimiento de políticas monetarias prudentes, reducción de la inflación, implantación de monedas fuertes y presupuestos fiscales balanceados. Los modelos implantados “buscaban la modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas y una renovación del sistema bancario” (Acosta 2001, 42). También se planteaba la necesidad de promulgar leyes referidas a impuestos, moneda, instituciones financieras, aduanas, reducción de brechas fiscales; el objetivo principal de Kemmerer era asegurar la reanudación del pago de la deuda externa (Gozzi y Tappatá 2010, 67).

En la mayoría de los países de la región como Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela se han establecido diversas instituciones, incluyendo las superintendencias, encargadas de reglamentar el funcionamiento y supervisar las condiciones en las cuales se desempeñan las instituciones financieras en general (Arzbach y Durán 2023, 17).

Tabla 1
Organismos supervisores

País	Entidades Supervisoras	Categorización	Organismo supremo
Argentina	Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias	Integrada en el Banco Central de la República Argentina	—
Bolivia	Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Consejo de Estabilidad Financiera
Brasil	Banco Central do Brasil Regulación: DENOR, DEORF Supervisión: DESUC, DESIQ, DELIQ	Departamento de Supervisión de Cooperativas y Departamento de Normas	CMN (Conselho Monetario Nacional)
Chile	Comisión para el Mercado Financiero (CMF)	Independiente, aunque relacionado con la Presidencia de la República	Consejo (dirección superior de la Comisión para el Mercado Financiero)
Colombia	Superintendencia Financiera de Colombia	Depende del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	Consejo Asesor
Costa Rica	Superintendencia General de Entidades Financieras	Depende en parte presupuestariamente del Banco Central de Costa Rica (BCCR)	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF)
Ecuador	Superintendencia de Bancos / Superintendencia de Economía Popular y Solidaria	Independientes, aunque bajo la designación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Junta de Política y Regulación Monetaria, Junta de Política y Regulación Financiera
El Salvador	Superintendencia del Sistema Financiero	Independiente	Consejo Directivo de la Superintendencia
Guatemala	Superintendencia de Bancos	Independiente	Nivel Directivo: Comisionados
México	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Organismo descentralizado, supeditado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero
Nicaragua	Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras	Independiente	Consejo Directivo de la Superintendencia
Panamá	Superintendencia de Bancos	Independiente	Junta Directiva de la Superintendencia
Paraguay	Superintendencia de Bancos	Integrada en el Banco Central del Paraguay	Directorio del Banco Central del Paraguay
Perú	Superintendencia de Banca y Seguros y AFP	Independiente	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores
República Dominicana	Superintendencia de Bancos	Dependiente de la Junta Monetaria	Junta Monetaria

Uruguay	Superintendencia de Servicios Financieros	Integrada por el Banco Central del Uruguay	Directorio
Venezuela	Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras	Independiente	Consejo Superior

Fuente: Marshall (2021)

Como se puede apreciar, solo un número limitado de países cuenta con una supervisión especializada de forma directa o al menos auxiliar. En su mayoría, el esquema de supervisión se encuentra concentrado en las cooperativas financieras con mayor número de activos. Estadísticamente solo el 29 % de las cooperativas financieras en la región son supervisadas por un organismo técnico especializado.

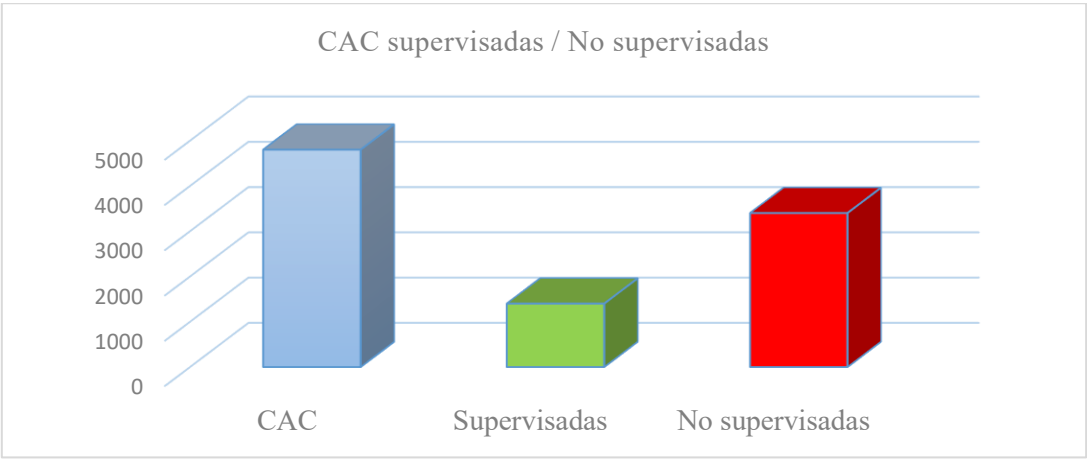


Figura 1. Niveles de supervisión especializada

Fuente: Durán (2023)

Elaboración propia

Los datos (Figura 1), corresponden a las cooperativas financieras de Brasil, Perú, Honduras y Ecuador, países en los cuales se cuenta con instituciones especializadas de supervisión in situ y/o extra situ en función de un análisis de riesgos; es así que, alrededor de mil cuatrocientas (1 400) son objeto de supervisión continua, de un aproximado de cuatro mil ochocientas (4 800) cooperativas que se registran en América Latina.

Por otra parte, constan también países como Perú, Costa Rica, Chile, Colombia y El Salvador, en donde prima el esquema de supervisión direccionado a cooperativas de ahorro y crédito con altos niveles de activos.

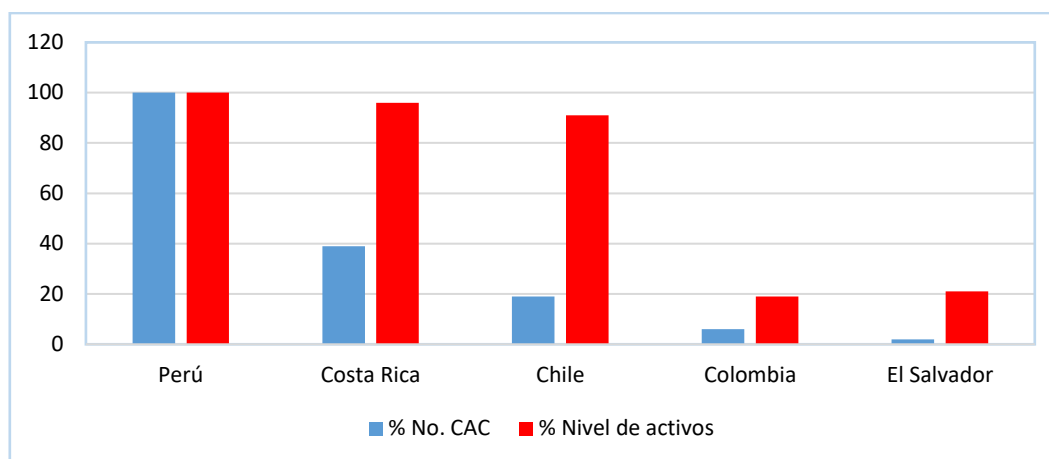


Figura 2. Cooperativas Ahorro y Crédito: entidades supervisadas y nivel de activos
Fuente: Arzbach y Durán (2023)
Elaboración propia

En legislaciones como la ecuatoriana, que establece la supervisión sobre la totalidad de las entidades, en lugar de focalizarla sobre determinado segmento, con la Resolución N.º 645 de la Junta de Política Monetaria y Financiera publicada en el Registro Oficial Suplemento 389 de 10 de febrero de 2021, se establece un piso para las cooperativas financieras, estableciendo que su capital mínimo para mantener su estatus jurídico será de US \$ 200 000. Sobre aquellas entidades que no alcanzaron este piso al 31 de diciembre de 2021, se aplicaron mecanismos de resolución encaminados a la fusión, absorción, conversión; y, en último de los casos su liquidación forzosa. Con este cambio normativo se redujo la atomización de varias cooperativas financieras con activos pequeños, con lo que se redujo el número de entidades a ser supervisadas. Con el cambio, también lograron sobrevivir cooperativas que se convirtieron en cajas de ahorro o bancos comunales, logrando mantener su giro del negocio con restricciones pero, sin supervisión del organismo especializado, lo cual no deja de representar un riesgo, ya que a la fecha se hallan registradas 370 cajas de ahorro teniendo en consideración que su registro no es obligatorio; y, un número no determinado de bancos comunales (Ecuador SEPS 2024, 31), sobre las cuales no se aplica una prevención del riesgo de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y el narcotráfico, problemáticas que han cobrado relevancia en la región, a tal punto que las relaciones sociales, incluida la económica, se plantean bajo el concepto de seguridad, abordando conceptos adicionales a los antes dichos, como la ciberdelincuencia, la extorsión y muertes violentas; contingentes que deben ser tomados en cuenta por todos los actores económicos (Rodríguez 2022, 88).

4. Normativa contable

Para el registro de transacciones de las cooperativas financieras, existe un catálogo único de cuentas de los estados financieros de las entidades; es una herramienta muy necesaria, que permitiría un análisis financiero de primera línea. En la región, este catálogo llega a tener mayor prioridad frente a otras normas contables como las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), por su mayor especificidad; y es que, a la hora de delimitar políticas monetarias y financieras, los catálogos de cuentas especializados para el sector cooperativo financiero suelen servir de medios para su aplicación y direccionamiento.

En el caso ecuatoriano, se cuenta con un catálogo distinto del de las NIIF, cuya dinámica en algunas de sus cuentas no es específica, generándose inclusive ambivalencias que permiten a las entidades y quienes las aplican, hacer uso de interpretaciones subjetivas para ocultar la real situación financiera de una entidad. En estos casos, un sistema de alerta de riesgos basado en estados financieros es poco efectivo ya que los diagnósticos preliminares pueden no identificar registros erróneos; no es sino cuando se realiza un análisis vertical y horizontal de indicadores financieros, paradójicamente basado en las NIIF, que permite identificar alertas. Es decir que, esquematizar un sistema de supervisión generalizado sobre un número grande de entidades como el caso ecuatoriano, no puede llegar a ser del todo efectivo debido a las debilidades que presenta su catálogo único de cuentas.

Ya en el ámbito propio de la supervisión, su alcance se centra en la mayoría de los casos en ajustes contables para sincerar los estados financieros, tomando como referencia el catálogo único de cuentas. Esto lleva a que se dejen de auditar otros temas esenciales para la correcta marcha administrativa, financiera y económica de una cooperativa financiera, como son los temas de participación parlamentaria de socios, buen gobierno, solución de controversias, balance social, cumplimiento del objeto social, entre otros.

En función de los catálogos únicos de cuentas se llega a medir niveles de provisiones, activos y pasivos de riesgo y niveles de patrimonio, cuya relación dependerá de los procesos operativos que realice la entidad y el grado de absorción financiera y capitalización que mantenga durante su actividad, para evaluar su evolución en términos de crecimiento económico, mas no en temas del balance social.

5. Solvencia patrimonial

El capital social, como ya se había mencionado anteriormente, marca el acceso o no a la participación dentro de los mercados financieros. En Ecuador desde 2015 rige una moratoria para la constitución de cooperativas de ahorro y crédito; sin embargo, se ha establecido un capital social mínimo de US \$ 200 000 para que las cooperativas financieras puedan seguir operando, que de ser inferior incurrirían en una causal de liquidación forzosa. El capital social mínimo exigido en Ecuador, es el más alto de la región, seguido por Chile con el equivalente a US \$ 123 500. Por el contrario, legislaciones como las de Uruguay, Perú, Panamá, Paraguay, Nicaragua, Honduras, Guatemala, República Dominicana, Paraguay, El Salvador y Costa Rica no exigen una base de capital social, pero si algunas de ellas un mínimo de asociados.

Fijar un capital social mínimo evita la proliferación de cooperativas financieras vinculada con la creación de nuevas entidades, con el objetivo de evitar un efecto burbuja y la atomización del sector que puede generar dificultades para ejercicio de la supervisión por parte de los organismos especializados. Bajo otro punto de vista se considera la posibilidad de reajustar en el tiempo el valor mínimo, con el objetivo de incentivar a las entidades al crecimiento y fortalecimiento patrimonial.

A más de los niveles mínimos de patrimonio para la creación de nuevas cooperativas financieras, deberían considerarse elementos como el territorial y el grupo de personas, gremio o sector de la población a beneficiarse, pues estos, más allá de un indicador financiero, representan el verdadero espíritu del cooperativismo, lo que involucra al ente cooperador a tener un elevado sentido social que le lleve a plantear y ejecutar una mejora de las estructuras y los sistemas sociales, valiéndose en este caso de instrumentos financieros y educando a sus cooperados en temas relacionados a su actividad cotidiana. (Miranda 2012, 74)

El aporte al capital social de los asociados y de nuevos socios debería traer implícito el objetivo de dinamizar un modelo económico sostenible que beneficie a todos los integrantes de la organización, a sus familias y la sociedad. Una conciencia de necesidad de unión es imperiosa, a fin de alcanzar mecanismo para que sectores de obreros, emprendedores, profesionales, trabajadores en general, campesinos y amas de casa, desarrollen herramientas que les permitan superar los retos financieros en sus actividades cotidianas; y, que todos ellos tomen parte activa como gestores del bien común bajo principios de transparencia, humanidad, igualdad, equidad, responsabilidad, democracia, igualdad y solidaridad (Rello y Flores 2001, 61).

Teniendo en cuenta que el principio del capital social es el de servir como insumo primario con el cual una cooperativa financiera se desenvuelve para alcanzar sus fines, se discute la estructuración de aportes redimibles y no redimibles. Por naturaleza y las características de organizaciones de responsabilidad limitada, los aportes al capital social han sido redimibles, dándole una suerte de ahorro sujeto a la pertenencia a la organización, convirtiéndose en volátil al poder ser redimibles por el socio, de forma parcial o total, cuando se deslinda de la cooperativa financiera. Entendido de esta forma, el capital social de una cooperativa financiera, por su volatilidad, viene a ser un capital de riesgo, el cual debe tener un tratamiento contable diferente ya que este sería la disponibilidad ante una liquidación forzosa o ser utilizado para afrontar posibles pérdidas. Desde el punto de vista contable, las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), específicamente la NIC 32, considera a los aportes al capital social como un pasivo y no un patrimonio institucional, si los catálogos de cuentas aplicaran la misma dinámica se estarían incumpliendo índices de solvencia y liquidez, de ahí surge la noción de necesidad de capitales sociales irredimibles.

Considerar al capital social como patrimonio institucional ha generado varias implicaciones, al ser de todos y de nadie, se produce una deficiente gestión financiera que da lugar a pérdidas que han ido en desmedro del patrimonio, ya que una pérdida de un bien común no genera el mismo impacto que una pérdida individual. Bajo el escenario en el cual los socios no ven un incentivo para aportar al capital social y únicamente mantienen valores mínimos estatutarios, una liquidación forzosa se percibe como una afectación mínima a sus intereses; no así si se tratara de ahorros a la vista o depósitos a plazo fijo en cantidades superiores a sus aportes. Ante un deficiente nivel de aportaciones de socios, las cooperativas concentran sus esfuerzos en obtener réditos a través de su actividad financiera y el mercado como tal ha estructurado su política monetaria estableciendo tipos de interés referenciales elevados para segmentos de crédito esenciales como el productivo, microempresario, de vivienda, educativos y demás, que las ponen a competir con la banca tradicional a fin de colocar créditos a tasas de interés redituables y encareciendo sus productos y servicios financieros.

Esta dinámica debe ser interpretada como una tensión entre la finalidad social cooperativa y las exigencias de sostenibilidad financiera. Si bien las cooperativas de ahorro y crédito requieren generar excedentes, preservar solvencia y cubrir sus costos operativos, su finalidad no debería equipararse plenamente a la lógica de maximización de rentabilidad propia de la banca tradicional. En ese sentido, el encarecimiento de

productos financieros debe analizarse críticamente frente al mandato de inclusión financiera y servicio a los socios. La existencia de mecanismos públicos de fondeo, fortalecimiento y segundo piso, como aquellos vinculados a la economía popular y solidaria, resulta relevante para evaluar si el sector cuenta con instrumentos suficientes para sostener su función social sin trasladar íntegramente el costo financiero a los usuarios.

Por el carácter asociativo de las cooperativas y el principio de auto gobierno, se considera la normativa interna bajo la cual se rigen, llegando a establecerse aportaciones extraordinarias no redimibles que vienen a ser parte del patrimonio de la entidad. En el caso ecuatoriano, la entonces Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, mediante Resolución N°. 127-2015-F de 23 de septiembre de 2015, emitió la Norma para el Fortalecimiento de Cooperativas de Ahorro y Crédito, a través de la cual se permitió a las cooperativas requerir a sus asociados hasta el 3 % del monto de crédito desembolsado para fortalecer el fondo irrepartible de reserva legal; además de establecer el 3 % de manera obligatoria en los casos que una entidad mantenga un indicador menor o igual al 9 %, teniendo como relación el patrimonio técnico constituido y la suma ponderada por riesgo de sus activos y contingentes.

Este tipo de instrumentos normativos, no son más que reacciones ante el hecho de que el capital social de las cooperativas financieras no logra crecer con los aportes de sus asociados o la inclusión de nuevos socios. Esto demuestra la poca cultura asociativa de las personas y el poco sentido de pertenencia que generan las entidades; sumado al hecho de que las cooperativas financieras mantienen modelos operativos y de gestión poco eficientes que demandan ingentes recursos y en muchos de los casos absorben el producto del giro del negocio, sin generar beneficios para sus asociados.

5.1. Composición del patrimonio técnico

Según el marco normativo internacional emitido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Basilea III), que busca “fortalecer la regulación prudencial, la supervisión y la gestión de riesgos del sistema financiero” global (Comité de Basilea 2013), refiere que el indicador de solvencia da mayor importancia al capital base o capital ordinario, ya que es el que tiene mayor capacidad para absorber pérdidas en momentos de crisis. Este capital se estructura a través de tres tipos o niveles de capital, que actúan como reservas de protección para que las entidades financieras puedan mantenerse estables y solventes aun cuando enfrentan dificultades económicas o financieras. El

primer nivel vendría a ser de conservación de capital, como reservas obligatorias que las entidades deben constituir en periodos de bonanza, con el propósito de absorber pérdidas y preservar la solvencia en fases de tensión o contracción económica. En un segundo nivel, una vez constituido el capital de conservación, las entidades pueden liberar o utilizar parte de este capital en fases de expansión de la economía, evitando un sobre apalancamiento y contribuyendo a estabilizar el ciclo crediticio; y, el tercero, complementa a los anteriores para mantener coeficientes de apalancamiento prudentes, de manera que el endeudamiento o las obligaciones con el público deterioren el patrimonio técnico, englobando una evaluación de riesgos asumidos (crédito, mercado, operacional; entre otros).

Este capital regulador debe estar constituido en dos niveles, el primero compuesto por excedentes (versus-pérdidas), capital social, donaciones, reservas legales, reservas extraordinarias y valuación de activos; y, en un segundo nivel, por deudas subordinadas con garantía en los activos de las entidades cooperativas financieras, es decir que sus operaciones de crédito sirvan como garantía de sus deudas subordinadas, esto permitiría a las entidades llevar a un aumento de su patrimonio técnico, mejorando los indicadores de solvencia y patrimoniales, siempre y cuando este tipo de capitalización sea aplicado con la consideración de obtener adecuados rendimientos financieros y que el interés ganado por las operaciones de crédito sea superior al pagado por las deudas subordinadas.

El coeficiente de solvencia, también denominado como índice de adecuación patrimonial, constituye el principal indicador utilizado para medir la capacidad de una cooperativa financiera, de hacer frente a sus obligaciones y absorber pérdidas y que aquello no comprometa su estabilidad. Este indicador tiene su origen en el Acuerdo de Capital Basilea I (1988), el cual estableció un marco inicial para determinar la relación entre capital de una entidad y los riesgos asumidos por sus activos. Con la evolución a Basilea III (2010) dicho marco se ha vuelto más riguroso, incorporando requerimientos adicionales de capital de conservación, apalancamiento y liquidez, con el objetivo de reforzar la resiliencia del sistema financiero frente a escenarios de crisis.

En la actualidad, las normativas nacionales adaptadas a Basilea III establecen porcentajes mínimos de solvencia diferenciados por país; por ejemplo, en Brasil y El Salvador se requiere de un indicador mínimo de 12 %, y en Colombia y Ecuador un mínimo del 9 % (Arzbach y Durán 2023, 46). Estos valores reflejan el grado de exigencia prudencial que cada jurisdicción aplica para asegurar que las cooperativas financieras mantengan un nivel adecuado de capital frente a los riesgos que enfrentan.

6. Administración de riesgos

En todas las instituciones de intermediación financiera se aplican modelos de administración integral de riesgos asociados a la actividad financiera, principalmente con enfoque en el riesgo de crédito, riesgo de liquidez y lavado de activos, contando con un entramado regulatorio bastante extenso en todos los países de la región, siendo una normativa en constante variación dadas las condiciones del mercado y la economía, considerando factores endógenos y exógenos que atañen la actividad de las cooperativas financieras.

La forma en la que se han dinamizado los mercados financieros y el efecto que sobre estos generan diversos factores internos y externos como *shocks* económicos, ha hecho que la administración de riesgo de crédito considere otros elementos a más de los índices de morosidad y concentración de créditos, y se lleguen a incluir otras variables como las pérdidas esperadas u otros elementos que han sido requeridos a través de normativa, como la constitución de garantías mínimas de las operaciones de crédito. Las entidades se encuentran obligadas a establecer normativa interna y sistemas de administración de riesgo de crédito, para evaluar al cliente en cuanto a su capacidad de pago, historial crediticio, ahorros en el sistema financiero y evaluación patrimonial, con el fin de demostrar que el deudor puede responder con su patrimonio ante el no pago de las obligaciones contraídas.

Las condiciones para la concesión de crédito de los diversos segmentos han sido un tema de discusión entre las cooperativas financieras; siendo principios del cooperativismo la ayuda mutua y la responsabilidad social, mucho se ha criticado que, aplicando los modelos de administración de riesgos, se exijan requisitos para poder acceder a servicios financieros, que se asemejen a los requisitos que exige la banca tradicional. En el caso ecuatoriano, se considera a los servicios financieros como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos logran una inclusión en la economía, propendiendo a que estos servicios sean una base para el emprendimiento, la diversificación productiva, el acceso a vivienda, a un vehículo o suplir las necesidades elementales para alcanzar un desarrollo personal; el sector financiero popular y solidario, estaría encaminado a prestar servicios financieros para quienes no han podido acceder a los servicios financieros de la banca tradicional.

Por otro lado, tenemos que el acuerdo de capitales de Basilea II (2004), define factores esenciales para la administración del riesgo operativo, entendiéndose a este como el riesgo de pérdida causada de forma directa o indirecta debido a insuficiencias o fallas en

procesos, personas, sistemas o a factores externos que puedan limitar la operatividad de la entidad financiera. La administración del riesgo operativo hoy es un gran reto para las cooperativas financieras debido a la evolución tecnológica y la búsqueda de ventajas competitivas en mercados financieros que evolucionan juntamente con las economías. En muchos casos, el acceso a recursos tecnológicos que permitan una adecuada gestión del riesgo operativo se ve limitado para la mayoría de entidades, dado que representa un fuerte gasto para las cooperativas financieras cuyo giro no puede solventarlo, de ahí la importancia de que, desde los gobiernos, las entidades de control, los organismos de asociación o cooperación desarrollen recursos tecnológicos esenciales para las cooperativas que no puedan solventar este tipo de gasto.

A más de todo esto, el riesgo personas, no ha dejado de ser un factor que afecta a las cooperativas financieras. Acciones u omisiones dolosas de administradores, directivos o empleados han devenido en pérdidas significativas e incluso han llevado a entidades a procesos de liquidación forzosa. Entre los principales delitos asociados se encuentran el peculado, que se configura cuando directivos o funcionarios se apropian indebidamente de fondos de la entidad; el abuso de confianza, relacionado con el uso no autorizado de recursos o activos institucionales; y, el enriquecimiento ilícito o injustificado, que se da cuando el patrimonio personal de los administradores crece de forma desproporcionada frente a sus ingresos lícitos. A más de estos, se han evidenciado casos en los que vacíos normativos o debilidades de gobernanza son aprovechados para beneficiar intereses particulares, familiares, o de cierto grupo de asociados o empleados, desviando el propósito social y solidario de las cooperativas. No se ha llegado a identificar dentro del sector cooperativo financiero ecuatoriano el cometimiento de lavado de activos, pese a que la actividad de crimen organizado en la región y el país, en lo que va del 2025 y 2026, se encuentra en su punto más álgido.

Pocos han sido los esfuerzos de la supervisión y la legislación especializada, para crear sistemas de prevención de este tipo de riesgo de personas. Una de las falencias está en los deberes y atribuciones de los organismos especializados de control, los cuales se limitan a determinar responsabilidades y aplicar sanciones administrativas. Por otro lado, también influye la falta de organismos jurisdiccionales especializados en delitos financieros, la mayoría de las investigaciones previas sobre esta materia son archivadas por cuanto los fiscales carecen de conocimientos suficientes que les permitan recabar los suficientes indicios de la existencia de un delito; y, de llegar a etapa judicial, los jueces

se limitan a resolver sobre tecnicismos jurídicos y procedimentales y no sobre la existencia o no de un perjuicio causado a terceros.

7. Disposiciones relevantes para la resiliencia institucional y la supervisión integral del sector cooperativo financiero

El entramado regulatorio aplicable al sector financiero popular y solidario no se limita a disposiciones prudenciales relacionadas con solvencia, liquidez o riesgo de crédito. En los últimos años, y con mayor preeminencia, a partir de los cambios originados por la pandemia y por la evolución del entorno económico regional, han cobrado relevancia disposiciones normativas relacionadas a la prevención del lavado de activos, la gestión de riesgos tecnológicos y la incorporación de factores ambientales, sociales y de gobernanza. Estas áreas, aunque tradicionalmente consideradas complementarias, se han convertido en un componente transversal de la estabilidad y sostenibilidad del sistema cooperativo financiero, en la medida en que inciden directamente en su integridad operativa, estructural, financiera y hasta reputacional.

Las disposiciones relativas a prevención de lavado de activos, riesgos tecnológicos y factores ambientales, sociales y de gobernanza no se incorporan en esta investigación como variables financieras directas para medir el deterioro de cartera, sino como elementos del entorno regulatorio que inciden en la resiliencia institucional del sector cooperativo financiero. La pandemia evidenció que la sostenibilidad de las cooperativas no depende únicamente de solvencia, liquidez o morosidad, sino también de su capacidad operativa, tecnológica, reputacional y de gobierno para enfrentar escenarios de disrupción sistémica. Por ello, estas disposiciones permiten comprender los límites del modelo de supervisión tradicional frente a riesgos que exceden el análisis financiero ordinario.

7.1. Lavado de activos

La coyuntura actual, ha hecho que todos los escenarios, culturales, sociales, políticos, económicos; etc., giren en torno a la seguridad, el narcotráfico transnacional y el funcionamiento sistemático de cárteles en la región se han convertido en la preocupación principal de los gobiernos, de ahí la necesidad de que los sistemas financieros estén protegidos para garantizar su normal funcionamiento ante una posible contaminación con capitales producto de actividades ilícitas.

Si bien el concepto de prevención de lavado de activos no es nuevo en el sector financiero y en el sector cooperativo financiero, la coyuntura actual hace que sea un

precepto de mayor importancia en la actualidad. En todos los países de la región se han creado por ley unidades especializadas para el control de transacciones u operaciones de riesgo, las entidades tienen la obligación de crear su propia normativa interna y constituir un sistema de prevención interna, con sus responsables.

Algunos de los principales parámetros normativos que deben ejecutarse son los sistemas de *conozca a su cliente* o *KYC* por sus siglas en inglés, que trata de recopilar la mayor cantidad de información del cliente; sin embargo, este sistema puede tener debilidades al momento en que la información es consignada por la propia contraparte y no está sujeta a validación. Otro de los mecanismos que utilizan las entidades del sector financiero, son los sistemas informáticos, encargados de identificar las transacciones inusuales de los clientes, basados en el perfilamiento de conducta y transacciones que permite un control más preciso pues el trabajo que demandaría mucho tiempo es menor; al contar con esta tecnología que demanda recursos que no están al alcance de la mayoría de las cooperativas financieras. Tras identificar posibles escenarios inusuales, las áreas responsables del cumplimiento deben reportar a las unidades de análisis financiero o de control de lavado de activos de cada país, solicitando el análisis respectivo; no obstante, los encargados del cumplimiento en muchos casos no cuentan con formación específica sobre prevención e identificación de lavado de activos, por lo que su actividad meramente se centra en revisar el cumplimiento de formalismos exigidos por la norma. La cultura de riesgo, a más de cumplir con las exigencias normativas, debe llevar a las organizaciones a desarrollar sus propios esquemas de administración integral de riesgos, a fin de prevenir su materialización o mitigar el impacto en caso de que estos ocurran.

En el plano internacional el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF por sus siglas en inglés), tiene su departamento especializado de América Latina (GAFILAT), que agrupa a 18 países del Sur y Centroamérica, busca fomentar mejores de las políticas nacionales y desarrollar mecanismos de cooperación entre países en cuando “a prevenir y combatir al lavado de activos, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva” (GAFILAT 2024, 9).

Las recomendaciones del GAFI complementadas con reglas originarias de la Organización de Naciones Unidas contra el financiamiento del terrorismo alcanzaron al continente americano y a sus sectores financieros, entre los que se hallan incluidas las cooperativas financieras, en cada uno de los países de la región; se expresan en instituciones normativas emitidas por el poder legislativo, y con la facultad regulatoria de

organismos nacionales especializados sobre el sector financieros, como se puede apreciar a continuación:

Tabla 2
Disposiciones prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos

País	Normativa	Institución de control	Aplicabilidad
Argentina	Resolución INAES N.º 2439/12, que aprueba el Manual de Prevención de los Delitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo.	BCRA: Unidad de Información Financiera INAES: Sistema Informático	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas y no supervisadas
Bolivia	Reglamento para la supervisión de las obligaciones generales contra la legitimación de ganancias ilícitas, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva	UIF: Unidad de Investigaciones Financieras	Cooperativas de ahorro y crédito, sector societario
Brasil	Ley N.º 9613: Ley de blanqueo de capitales	BCB: Unidad de Inteligencia Financiera (Consejo de Control de Actividades Financieras-COAF)	Cooperativas de ahorro y crédito
Chile	Capítulo 1-14 Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo Ley N.º 1.993 de 2003	CMF: Unidad de Análisis Financiero (UAF)	Cooperativa de ahorro y crédito supervisadas
Colombia	Circular externa de la Superintendencia Financiera de Colombia: capítulo décimo primero: Instrucciones relativas a la administración del riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo, 09 de abril de 2009	SFC: Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (SARLAFT) Unidad de Información y Análisis Financiero.	Cooperativas de ahorro y crédito
Costa Rica	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero: Acuerdo 12-21, Ley 7786: Reglamento para la prevención del riesgo de legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.	SUGEF: Unidad de Inteligencia Financiera.	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas
Ecuador	EPS-IGT-IGS-INR-INSEPS-INGINT-2022-0261 Norma para la prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos como el terrorismo	SB y SEPS: Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas
El Salvador	Normas técnicas para la gestión de los riesgos de lavado de dinero y de activos, y de financiamiento al terrorismo	SSF: Unidad de Investigación Financiera de la Fiscalía General de la República	Bancos cooperativos

Guatemala	Decreto número 67- 2001 Ley contra el lavado de dinero u otros activos y su reglamento	SIB: Intendencia de Verificación Especial	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas y no supervisadas
Honduras	Reglamento del régimen de obligaciones, medidas de control y Deberes de las instituciones supervisadas en relación con la Ley especial contra el lavado de activos	CNBS: Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas y no supervisadas
México	Código Fiscal de la Federación, art. 400.- Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita (2012)	BNBC: Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) Dirección General de Banca y Ahorro	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas y no supervisadas
Nicaragua	Ley 285: Ley de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias controladas.	Comisión de Análisis Financiero	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas y no supervisadas
Panamá	Ley 23 del 27 de abril de 2015: Medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.	SB: Unidad de Análisis Financiero	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas y no supervisadas
Paraguay	Resolución. 6 de la SB. Resolución 349 SEPRELAD: “Reglamento de prevención de lavado de dinero” Resolución N.º 22.703/2020 INCOOP	SB e INCOOP: SEPRELAD	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas
Perú	Resolución S.B.S.No.789-2018: Norma para la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo aplicable a los sujetos obligados bajo supervisión de la UIF-Perú, en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo	SB: Unidad de Inteligencia Financiera	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas
República Dominicana	Ley N.º 155-17, contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo Circular SIB: N.º 003/18 “Instructivo sobre prevención del lavado de activos, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva”	SIB: Unidad de Análisis Financiero	Cooperativas de ahorro y crédito supervisadas y no supervisadas
Uruguay	Circular N.º 1722 de 2000 del Banco Central. Ley N.º 17.835 Sistema de prevención y control de lavado de activos y de la financiación del terrorismo	BCU: Unidad de Información y Análisis Financiero	Cooperativas de intermediación
Venezuela	Ley Orgánica sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicos Norma de SUDEBAN	Unidad Nacional de Inteligencia Financiera	No aplica para el sector cooperativo

Fuente: Arzbach y Durán (2023)

Como se puede observar, todos los países de la región cuentan con legislación específica sobre prevención de lavado de activos que se activa, conforme a los parámetros del GAFI, en transacciones individuales o varias transacciones que tengan como beneficiaria a una misma persona que iguallen o superen los US \$ 10 000 de forma mensual, sea en moneda extranjera o su equivalente en moneda nacional; esto significa que en cada caso las cooperativas financieras tienen que ejecutar acciones de debida diligencia y análisis transaccional a fin de verificar si el origen de los fondos son justificados y la actividad del socio o cliente guarda concordancia con los ingresos generados mes a mes.

Se debe considerar adicionalmente que, la aplicación de estas condiciones sobre prevención de lavado de activos, en los países de la región, abarca en su mayoría a las cooperativas financieras supervisadas, dejando de lado a aquellas que por su nivel de activos no están sujetas a control o, en el caso ecuatoriano a bancos de ahorro y cajas comunales que no son sujetas a control por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, generando un gran riesgo de que estas entidades no controladas sean un medio para el blanqueamiento de capitales de origen ilícito. De ahí la importancia de que todo el sector financiero formalmente establecido se supedita al control en esta materia, sin exclusión, a fin de que la prevención de lavado de activos sea la primera entrada hacia un control integral de los intermediarios cooperativos y su actividad económica.

7.2. Riesgos tecnológicos

En los países de la región se cuenta con un apartado normativo referente a tecnologías de información utilizados para la actividad financiera relacionado principalmente con la transaccionalidad a través de redes de pagos, banca electrónica, tarjetas de débito y de crédito. La falta de conocimiento y desarrollo sobre estos aspectos limita a los entes de control reglamentario en esta materia, y vienen a ser los mismos proveedores u operadores privados los que establecen las reglas del juego para las cooperativas financieras, sus asociados, usuarios y otros comercios.

Con la evolución tecnológica de los mercados financieros, han cambiado también los riesgos asociados como los catalogados en fraudes o delitos informáticos que pueden vulnerar, menoscabar o dañar bienes patrimoniales de terceras personas o entidades (Significados 2019). A partir del 31 de enero de 2022 fecha de suscripción de la

Resolución N.º SEPS-IGT-IGS-IGD-IGJ-001 que contiene el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la Dirección Nacional Legal del Sector Financiero asumió la atribución de absolver las denuncias presentadas por los usuarios del sistema financiero popular y solidario, lo cual incluye a las cooperativas financieras, entre las denuncias presentadas con frecuencia, se encuentran las relacionadas con la vulneración de las seguridades de los usuarios de servicios en línea, que generan el desvío de sus valores en cuentas de ahorro hacia cuentas de terceros; como también, se presentan los casos de consumos no autorizados por el titular de tarjetas de débito o crédito para consumos nacionales e internacionales.

El descargo presentado por las cooperativas financieras ante este tipo de denuncias es el cumplimiento de los parámetros legales establecidos en cuanto a la seguridad de transacciones electrónicas y de tarjetas de crédito; parámetros legales que son insuficientes y no evolucionan con la misma velocidad que los sistemas informáticos. De ahí que, toda seguridad que se desarrolla para proteger los activos de los socios, son iniciativas de las propias entidades financieras y no obedecen al cumplimiento de un parámetro normativo.

7.3. Factores ambientales, sociales y de gobernanza

La Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés) en su estudio IFC ESG Guidebook efectuado en 2021, aborda temas relacionados con la administración de riesgos ambientales, sociales y de gobernanza, definiéndolos de la siguiente manera:

- a) *Ambientales*: Cambios potenciales o materializados en el entorno físico o natural provocados por la contaminación, cambio climático o extracción de recursos naturales.
- b) *Sociales*: Cambios potenciales o materializados en el entorno social, comunal, sectorial o nacional.
- c) *Gobernanza*: Procesos de gobierno corporativo para la dirección y control de la organización, que tienen que ver con sus estructuras, elección de administradores, ética, transparencia, inclusión y responsabilidad social (International Finance Corporation 2021, 7).

7.3.1. Factores ambientales

En la actualidad estos factores no solamente incluyen los cambios ambientales que pueden generar un impacto negativo en las actividades de las entidades financieras; sino más bien, consideran cómo la actividad financiera puede generar impactos ambientales directa o indirectamente. De forma directa, las cooperativas financieras en su actividad y los recursos que demandan para ello, pueden generar consecuencias medioambientales; e indirectamente, aquellas actividades económicas que estas entidades financian podrían ser nocivas para la conservación de la naturaleza.

Las actividades económicas y sociales son el principal factor que incide en el medioambiente, de ahí nace la necesidad de que tales actividades sean sostenibles, en aras de satisfacer las necesidades actuales de forma que no se comprometan o se limiten las oportunidades de futuras generaciones. La comunidad internacional ha planteado objetivos ambiciosos para propender a un desarrollo sostenible como el Acuerdo de París y los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS). De estos últimos, nace la idea de que un cambio sostenible de la economía requiere de grandes inversiones, y es en este punto en el cual toman importancia las instituciones financieras y también las cooperativas financieras, como impulsores de los cambios en el ámbito local, financiando modelos de negocio que sean sostenibles, a través de productos financieros especializados y adaptados a la realidad de cada uno de los sujetos de crédito, teniendo en cuenta que, al igual que la cartera de crédito tradicional, estos nuevos productos financieros tienen sus propios riesgos asociados.

Varios países de la región como Brasil, México y Ecuador cuentan con normativa tendiente a posibilitar finanzas sostenibles por parte del sector financiero cooperativo, obligándoles a incorporar en sus portafolios, productos financieros para inversiones en actividades sostenibles (Bejarano et al 2021, 94). Esta orientación refleja una política innovadora en los sistemas financieros, impensada hasta hace poco tiempo, la idea de que las entidades financieras debieran prestar atención a quiénes y para qué fines prestan recursos, considerando aspectos diferentes a los incluidos en los análisis de riesgos de crédito tradicionales, que buscan únicamente asegurar el retorno del dinero prestado, más los rendimientos económicos generados. En este sentido las políticas públicas con el fin de orientar el comportamiento de los agentes económicos, incluyendo a las cooperativas financieras como actores estratégicos de la economía regional y local, se ha llegado a implementar una normativa de Sistema de Administración de Riesgos Ambientales y

Sociales (SARAS), que precisamente establece procedimientos, políticas, metodologías y herramientas para que las entidades financieras puedan gestionar los riesgos ambientales y sociales de los perceptores del financiamiento.

De forma paralela, otros organismos multilaterales han puesto en marcha sus propias iniciativas como la Iniciativa Financiera del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP – FI por sus siglas en inglés), que recomienda acciones para que el sector financiero se vuelva un actor que combate el cambio climático a través de principios como: Alineamiento de las estrategias comerciales con las necesidades sociales; Impacto y Fijación de Objetivos bajo un esquema de reducción de riesgos sociales y ambientales; Trabajo responsable con los clientes y usuarios para fomentar prácticas sostenibles; Inclusión de diversos actores; Gestión efectiva y cultura de banca responsable; y, Transparencia y responsabilidad en el cumplimiento de los principios y monitoreo de impactos positivos y negativos en la sociedad (Bejarano et al 2021, 96).

No obstante, con el impulso de las denominadas como finanzas verdes o finanzas sostenibles también llegan problemas como el lavado verde, cuando los sujetos de crédito son personas naturales o jurídicas, que aparentan realizar actividades catalogadas bajo los criterios de sostenibilidad pero que, finalmente no lo son. Las normas SARAS trasladan enteramente la responsabilidad de evaluación y calificación de un sujeto de crédito sostenible a las cooperativas financieras, que deben jugar el papel de expertas en medioambiente, sostenibilidad, producción y administración, en las diversas ramas de negocios en los cuales se desenvuelven sus clientes y asociados. Los sistemas de administración de riesgos ambientales y sociales también dan la responsabilidad a las cooperativas financieras, de evaluar el riesgo posterior a la concesión del crédito, verificando su destino real y si el negocio o los bienes en los que se invierten los créditos, sigan manteniendo condiciones de sostenibilidad; y que, aun así, el negocio siga siendo rentable para asegurar la recuperación de los recursos prestados.

Por consiguiente, la actividad financiera que incluya una evaluación de los riesgos medioambientales no solamente debe incluir a las entidades cooperativas financieras. Para que estas normas y sus objetivos y políticas sean realmente eficaces, es necesario vincularlas con las actividades económicas en los diferentes niveles, de ahí que se requiere generar una taxonomía de las actividades económicas que podrían calificarse como sujetos preferidos del financiamiento por su contribución a la protección medioambiental, la reducción de la contaminación o el impulso a las actividades

económicas sostenibles, para que los agentes económicos sepan si sus actividades podrían ser o no, objeto de financiamiento sostenible.

7.3.2. Factores sociales y de gobernanza

Del mismo modo, entre las estructuras y procesos de gobernanza de las cooperativas financieras, los cambios deben ir a la par con esta nueva visión de las finanzas, cambiando el paradigma tradicional de los organismos de gobierno y administración. Estos deben tener una formación y una orientación a un cambio hacia finanzas sostenibles que impacten positivamente a la sociedad, dejando en un segundo plano el objetivo del crecimiento en base a los rendimientos financieros.

En este último punto, ha sido objeto de polémica al momento de determinar la idoneidad de quienes conforman los máximos organismos de gobierno, de administración y vigilancia de las cooperativas financieras. No existen criterios uniformes para calificar si un socio es idóneo por su formación y experiencia para ser elegido democráticamente y ocupar cualquiera de las dignidades. La normativa por su parte se limita a determinar prohibiciones o inhabilidades, dejando el tema de requisitos en formación y experiencia a ser determinados por las propias cooperativas financieras en sus estatutos sociales. En el caso de cooperativas con gran cantidad de socios y con activos muy altos, existe mayor probabilidad de que existan socios con idoneidad profesional y personal para ocupar los cargos de gobierno y administración, mas no es así en las cooperativas financieras pequeñas que generalmente tienen su origen en sectores rurales y cuyos socios no cuentan con una instrucción formal o experiencia en temas financieros.

Podemos decir entonces que el sector cooperativo financiero, nacido bajo principios de democracia interna y desarrollo solidario, ha alcanzado un crecimiento considerable en varios países latinoamericanos, lo que ha exigido la creación de órganos especializados para su supervisión. Sin embargo, la normativa y los controles se han centrado ante todo en aspectos prudenciales: solvencia, crédito, liquidez y prevención de lavado de activos, entre otros. Tal enfoque, si bien garantiza la protección de los ahorros y la estabilidad mínima del sistema, no siempre contempla escenarios excepcionales o repentinos que alteran la dinámica financiera y social en su conjunto.

En particular, las entidades supervisoras (superintendencias, bancos centrales u organismos auxiliares) se han organizado con base en la participación de capital social o en el tamaño de los activos de las cooperativas. Si bien estos criterios ayudan a vigilar

aquellas entidades que pueden poner en riesgo al conjunto del sistema, han resultado insuficientes cuando el entorno económico enfrenta grandes disrupciones. Estructuras de control interno, modelos de gestión de riesgos, catálogos contables y procesos de supervisión in situ o extra situ, tienden a funcionar bien en escenarios estables y relativamente predecibles, pero no contemplan de manera integral un *shock* cuyos efectos trascienden la evolución ordinaria del mercado financiero.

Además, la dependencia constante de otras fuentes de fondeo para sostener su giro financiero y su origen, en algunas entidades cooperativas complejiza aún más el panorama de control. En el Ecuador, diversas normativas introducidas para reducir la atomización del sector y fortalecer el capital social han mejorado la solidez en el ámbito microeconómico. No obstante, en la práctica, la supervisión se ve forzada a priorizar la estabilidad financiera inmediata, sin considerar estrategias de resiliencia a eventos inesperados que afecten simultáneamente la liquidez y la morosidad de las carteras, así como la confianza de los depositantes.

En suma, aunque la regulación cooperativa ha avanzado significativamente en aspectos prudenciales, no existe una preparación sistemática para enfrentarse a grandes perturbaciones exógenas, capaces de desbordar las herramientas ordinarias para la continuidad del negocio y planes de contingencia con las que pueden contar las entidades financieras; y, varios de sus aspectos, sobrepasan las estructuras de supervisión de los organismos especializados de control. Esto exige un replanteamiento de las estrategias de monitoreo y de los planes de contingencia, de manera que el sector cooperativo financiero pueda sostener su misión social y solidaria aun en escenarios de volatilidad y crisis generalizadas. Por supuesto, ello implica asignar una prioridad suficiente a las cooperativas financieras, valorando sus aportes económicos y sociales como entidades de la economía popular y solidaria, que tienden a retener ahorros en los espacios locales, y deberían apoyar al desarrollo territorial, así como a incorporar a segmentos poblacionales no incluidos por las instituciones bancaria tradicionales.

En suma, la revisión de estas disposiciones permite sostener que el marco regulatorio aplicable al sector cooperativo financiero ha evolucionado hacia una cobertura cada vez más amplia de riesgos prudenciales, operativos, tecnológicos, reputacionales y de gobernanza. Sin embargo, dicha evolución no implica que el sistema estuviera preparado para enfrentar una disrupción simultánea como la provocada por la pandemia de la COVID-19. La crisis sanitaria y económica puso en evidencia que los mecanismos ordinarios de supervisión, cumplimiento normativo y gestión de riesgos resultaban

insuficientes para anticipar o contener de manera integral el deterioro de cartera, las tensiones de liquidez, la digitalización forzada y la pérdida de capacidad de pago de los socios. Esta constatación sirve de puente para el análisis del capítulo siguiente.

Capítulo segundo

Situación actual del sistema cooperativo financiero ecuatoriano: vulnerabilidades, resiliencia y perspectivas postpandemia

1. Límites de la supervisión y resiliencia de las cooperativas financieras frente a choques económicos domésticos o globales

Las crisis económicas de magnitudes globales o disrupciones inesperadas en los mercados han puesto en evidencia los vacíos y limitaciones de los sistemas de supervisión y control de las cooperativas financieras (Arzbach y Durán 2023, 72). Como se ha visto hasta ahora, normativas prudenciales que enfatizan en la regulación de capital, los niveles de provisiones, administración de riesgos y la prevención de lavado de activos, han estado en el marco regulatorio del sistema, pero a la postre solo han proporcionado una estabilidad relativa, puesto que no han permitido prever eventos exógenos de proporciones globales como la crisis financiera del 2008, el impacto de la pandemia COVID-19 y los cambios en el orden económico global. Ante tales escenarios, mantener una sostenibilidad financiera y la misión social de las cooperativas financieras, se ha tornado muy complicada, tanto por los impactos de tales eventos en términos macroeconómicos, en su gestión financiera como en la aplicación de controles consistentes (Bunge 2013, 211).

La dificultad para supervisar a numerosas entidades, aun cuando en algunas partes de la región se ha focalizado en el control de las entidades con mayores niveles de activos y número de socios, aun cuando en ciertos países se afirma que se ejerce control sobre todas las entidades del sector, lo cierto es que muchas quedan fuera del control in situ o extra situ, o reciben únicamente un control esporádico. Esta atomización incrementa la vulnerabilidad sistémica ante un evento escenario macroeconómico adverso que, en el caso del sector cooperativo financiero, se ha reflejado en morosidades masivas de sus carteras de crédito y desequilibrios de liquidez, especialmente en cooperativas financieras con escasos excedentes, imposibilidad de aumentar capital social o con altos niveles de endeudamiento (Rodríguez 2022, 104). Estos procesos se desarrollan en un contexto caracterizado por la persistencia de déficits presupuestarios de los gobiernos de la región y niveles crecientes de endeudamiento externo, que se agravan con la crisis generada por

la COVID-19. Estas condiciones limitan la capacidad de los gobiernos para definir nuevos sistemas de control y seguimiento y para formar equipos técnicos especializados.

En términos de resiliencia, las cooperativas financieras se hallan tensionadas entre la necesidad de cumplir con estándares internacionales establecidos por las normas de Basilea II y III, y de sostener una participación democrática y los principios propios de su naturaleza y fin social (Basilea 2013, 3).

La incorporación de planes de contingencia y gestión de riesgos operativos, en muchos casos exigida por la normativa prudencial, ha buscado fortalecer la liquidez y la continuidad del negocio ante eventuales crisis. Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 evidenció que una parte importante de las cooperativas carecía de las capacidades tecnológicas y organizativas necesarias para digitalizar sus procesos y garantizar la continuidad operativa de sus actividades. Esta situación reveló que el marco normativo vigente, centrado principalmente en indicadores de estabilidad financiera, no siempre contempla de manera suficiente la *resiliencia institucional* frente a emergencias o disrupciones externas (Banco Mundial 2020, 27).

Para afrontar estos desafíos, se vislumbra la necesidad de reforzar los procesos de supervisión en términos de proporcionalidad y perspectiva sistémica, que considere la heterogeneidad de las cooperativas financieras y de forma simultánea su dimensión social en la intermediación financiera. La supervisión debe avanzar en forma diferenciada, que tenga en cuenta la capacidad de absorción de pérdidas y la toma de decisiones, sin desatender la confianza de socios y depositantes. Como respuesta, la adopción de mecanismos de alerta temprana juntamente con actualizaciones constantes de los planes de solvencia y liquidez pueden ser una alternativa, para potenciar la capacidad de respuesta de las cooperativas financieras frente a perturbaciones globales (GAFILAT 2024, 18).

Cabe destacar que las crecientes dificultades presupuestarias del estado, expresadas en un creciente déficit fiscal, así como la aplicación de una orientación política que prioriza la reducción del tamaño del estado y coloca como prioridad el pago del servicio de la deuda externa, han debilitado el papel y las capacidades de sus instituciones, incluyendo a las entidades de control de los bancos y también de la superintendencia de la economía popular y solidaria.

2. Fragilidad institucional y supervisión del sector cooperativo

La expansión del sistema financiero cooperativo en la Región provoca la necesidad de construir marcos normativos e institucionales que garanticen la estabilidad, la sostenibilidad y la protección del patrimonio de los socios. Sin embargo, esta naturaleza caracterizada por una estructura de propiedad colectiva con una relación fuertemente territorial con heterogeneidad en tamaños y capacidades operativas representa desafíos para los modelos tradicionales de supervisión. En este sentido, cabe realizar un análisis de la evolución de estos sistemas regulatorios y de supervisión aplicados al sector cooperativo, como también de la pertinencia de marcos prudenciales basados en los acuerdos de Basilea y las variaciones normativas implementadas a partir del *shock* económico que representó la pandemia de la COVID-19.

2.1. Normativa y modelos de supervisión existentes antes y después del 2020 (COVID-19)

Antes del 2020 los modelos de supervisión de las cooperativas financieras en Latinoamérica se sustentaban principalmente en esquemas basados en Basilea II, con un énfasis especial en la gestión de riesgos de crédito, de liquidez, de solvencia y operativos (Arzbach y Durán 2023, 39). Las legislaciones establecieron organismos especializados, como bancos centrales o entidades especializadas de supervisión, encargadas de la fiscalización prudencial, y en algunos casos como Brasil y México se facultaba la supervisión auxiliar a entes del mismo sector. Este sistema de control se centra en el requerimiento de capital mínimo y en la constitución de provisiones contra riesgos de cartera, sujetos a verificación in situ y auditorías externas contratadas por las propias entidades (Basilea 2013, 5). No obstante, el alcance de este sistema de control en la mayoría de los casos ha tendido a concentrarse en las cooperativas de mayor tamaño, puesto que mantienen sistemas informáticos que permiten obtener información de forma prolija y realizar análisis financieros de sus resultados con mayor precisión, no así las cooperativas pequeñas (por niveles de activos y número de socios,) que no cuentan con un adecuado manejo documental y de soporte. Esto deja un porcentaje significativo de entidades con un control limitado o nulo, lo que genera asimetrías en la protección de los depositantes.

Sobre la pertinencia de utilizar Basilea I, II y III como parámetro prudencial para las cooperativas financieras, podemos decir que históricamente estas normas se encontraban orientadas al sector bancario tradicional, obedeciendo a sus características como su

estructura de propiedad accionaria, modelo de negocios, tipos de intermediación y elevados niveles de exposición a distintos tipos de riesgos como los del mercado, liquidez y crédito. Por su parte, las cooperativas financieras tienen una naturaleza jurídica, operativa y de gobierno distintas, lo que limita en aspectos importantes la aplicación de los principios de Basilea. Sin embargo, también existen los argumentos que resaltan su pertinencia como marco referencial en escenarios en donde la regulación nacional tiene debilidades en cuanto al establecimiento de normas prudenciales.

Los principios de Basilea proscriben la existencia de capital regulatorio de alta calidad (Common Equity Tier 1 (CET1)), para que la entidad pueda absorber pérdidas de manera inmediata y proteger a los depositantes. En el caso de las cooperativas, su capital social no es accionario, por lo que presentan una limitada capacidad de absorción de pérdidas y para que este crezca, se requiere la aportación voluntaria de sus socios o adhesión de nuevos socios; esta situación dificulta el cumplimiento estricto de principios de Basilea como el CET1, AT1 o Tier 2 de Basilea III, basados en el aumento de capital de alta calidad para cubrir obligaciones inmediatas.

Así también, los principios de Basilea únicamente representan un parámetro conceptual global, sin que su aplicación sea exigida y de aplicación plena. En el caso ecuatoriano el Código Orgánico Monetario, normativa emitida por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y aquella emitida por la Junta de Regulación Monetaria, de Valores y Seguros, recogen conceptos y establecen parámetros basileanos como el índice de solvencia patrimonial basado en activos ponderados por riesgo, capital primario y complementario, sistemas de administración de riesgos, pruebas de estrés, parámetros de liquidez y colchones mínimos de provisiones. Después de la crisis de 2008 la literatura demostró que las entidades financieras que basaban sus operaciones bajo parámetros inspirados en Basilea III, demostraron mayores niveles de capital, buffers de liquidez, gestión integral de riesgos y un mejor desempeño ante el *shock* (Borio 2011, 13) (Gambacorta 2012, 8)

Con la aparición de la COVID-19 a comienzos del 2020, los cambios normativos no tardaron en definirse, acelerando los cambios en los modelos de supervisión con el objetivo de enfrentar el deterioro repentino de las condiciones económicas, incluyendo las financieras (Banco Mundial 2020, 12). Las primeras medidas de carácter general fueron las sanitarias, la limitación de apertura de negocios, toques de queda; limitación de aforo, etc., que paralizaron abruptamente la economía, esto significaba que los puntos

de atención de las cooperativas debían mantenerse cerrados; destacando que algunas de ellas no contaban con los canales tecnológicos suficientes para mantenerse operativas.

Las regulaciones específicas se centraron en delimitar las condiciones en las que se iba a realizar la actividad de intermediación, llegándose inclusive a establecer moratorias en la concesión de créditos, junto con planes de continuidad del negocio, pero que no tenían un umbral de tiempo o definían parámetros a cumplir dado lo imprevisto de la pandemia y de la consecuente crisis económica (Rodríguez 2022, 66).

En el caso ecuatoriano las respuestas normativas se centraron en flexibilizar las condiciones para las cooperativas financieras en cuanto a provisiones por contingentes y activos de riesgo y la implementación de medidas de alivio financiero; las primeras con el afán de que las entidades tuvieran más tiempo para hacer las provisiones sobre la cartera con diferentes categorías de riesgo, a sabiendas de que el *shock* económico iba a producir elevados indicadores de morosidad; y, la segunda, a fin de que los actores económicos tengan un tiempo de gracia, así como reprogramaciones, reestructuraciones, diferimientos, refinanciamientos o novaciones, dependiendo del nivel en que su actividad económica se vea disminuida significativamente y pueda seguir operando con productos financieros. La aplicación de estas medidas a la postre, dejaron varias secuelas que, sumadas a las condiciones económicas y sociales, ponen en riesgo a todo el sector cooperativo financiero, que no ha logrado índices de recuperación sostenibles.

Los plazos para la constitución de provisiones en su momento no llegaron a cumplirse, y ya para finales de la pandemia (2022), el crecimiento exacerbado de los activos de riesgo por morosidad de cartera había generado una brecha que para algunas entidades es insubsanable, generando impactos negativos en sus estados financieros, y poniendo en riesgo su viabilidad. Esta situación ha llevado a que la información reportada al organismo técnico de control en cuanto a liquidez, provisiones, solvencia y morosidad sea incorrecta y no reflejaba la real situación económica en la que se encuentran las entidades. Los inadecuados registros contables, la venta de cartera en términos y condiciones desfavorables, la constitución de fideicomisos para la administración de cartera, alteración de fechas de vencimiento en las estructuras de crédito, se han convertido en la práctica común en casi todas las cooperativas financieras, con objeto de no revelar en sus estados financieros el efecto de las operaciones de crédito que durante cinco años han seguido cayendo en morosidad debido a la recesión económica generada por la pandemia, que se ha prolongado en los últimos años.

2.2. Estrategias de resiliencia implementadas por las cooperativas financieras

Aún con los lineamientos de supervisión y los planes de contingencia establecidos, la magnitud de la crisis tornó urgente la implementación de estrategias de resiliencia, orientadas a mantener la sostenibilidad de las entidades en términos financieros y sociales, entre las más importantes figuraron:

- *Refinanciación y reestructuración de créditos:* Las moratorias en la colocación de créditos y las prórrogas de pago fueron las respuestas casi inmediatas para mitigar el deterioro de la cartera y el aumento exacerbado de la morosidad (Arzbach y Durán 2023, 63). Estas medidas buscaban proteger a los socios más vulnerables, como microemprendimientos y familias de bajos ingresos, permitiendo a la vez que las cooperativas financieras distribuyan el riesgo crediticio en un horizonte mayor, sin que se tuviesen estimaciones sobre la duración de la crisis sanitaria ni el alcance de los efectos económicos negativos. El desafío que deberá afrontarse a la vuelta de la esquina sería la gestión de la liquidez, al aplazar un flujo esperado en sus proyecciones, que en lo material no se dio y no existía una estimación de cuándo llegaría.
- *Fortalecimiento de la liquidez y capitales de reserva:* Siguiendo las recomendaciones de Basilea III, el objetivo trazado tras el *shock* económico que representó la pandemia de la COVID-19, fue el de incrementar reservas voluntarias a manera de “colchones” que puedan disminuir los efectos adversos que puedan devenir de crisis sistémicas (Basilea 2013, 6). Es así como el enfoque central fue la constitución y ampliación de reservas voluntarias, que actúen como mecanismos de absorción de pérdidas ante crisis sistémicas o deterioros súbitos en la calidad de los activos; este “colchón” equivalía hasta un 2,5 % de los activos ponderados por riesgos, adicionales al requerimiento mínimo normativo. Sin embargo, por la dificultad de poder constituir estas reservas, no se volvieron obligatorias, siendo únicamente las cooperativas más solventes, las que podían constituir las y verse respaldadas ante las variaciones económicas.
- *Procesos de digitalización:* como en todos los demás sectores de la economía, el sector cooperativo financiero tuvo que desarrollar aceleradamente sus procesos y servicios a través de la virtualización de la atención y la bancarización electrónica. Entidades que antes de la pandemia mostraban

rezago o simplemente no veían la digitalización como una necesidad para el cumplimiento de sus objetivos, se adaptaron a sistemas de banca móvil y plataformas transaccionales, para seguir captando socios, depósitos y colocando productos de crédito. Este proceso antecedió a la regulación. Dentro del sistema financiero las entidades tradicionales ya eran un referente en el desarrollo tecnológico producto de la propia dinamización de los mercados financieros. Las cooperativas financieras, utilizaron los mismos operadores de servicios y sistemas transaccionales para desarrollar sus actividades. No obstante, los riesgos tecnológicos relacionados con fraudes cibernéticos no han podido ser mitigados en su totalidad.

- *Redes de apoyo mutuo:* Se reforzaron las ya existentes redes de apoyo que se habían constituido antes de la pandemia a través de federaciones, confederaciones, uniones o redes entre actores del sector cooperativo financiero, lo que posibilitó el acceso a infraestructura tecnológica, conocimiento y recursos de liquidez para afrontar el escenario postpandemia (Rodríguez 2022, 74). Todavía queda pendiente la cooperación mutua para procesos de auditoría de gestión económica y de gobierno, temas en los que las entidades no han podido definir parámetros de referencia.
- *Mejoras al gobierno cooperativo:* Normativamente se estableció la creación de comités especializados en la administración de riesgos y de buen gobierno, pensando en dotar con mayores recursos a las entidades para la toma de decisiones en escenarios de incertidumbre. Esto demuestra que la resiliencia no depende solo de los indicadores financieros, sino también de la legitimidad y cohesión interna.
- *Regulaciones prudenciales:* Los organismos reguladores, supervisores y bancos centrales, según el caso, implementaron normativas prudenciales, algunas con carácter permanente y otras transitorias; a más de aquella dirigida a establecer condicionalidades a las entidades controladas, sobre la información reportada periódicamente para medir la salud financiera de las cooperativas (Ecuador SEPS 2022, 22).

Estas estrategias pretendían la recuperación progresiva de la cartera y de la morosidad, a medida que las actividades económicas se iban reactivando, lo que, según la CEPAL, para el 2022 representaría una reducción de prórrogas y estrategias de alivio financiero (CEPAL 2022, 66). Según la Alianza Cooperativa Internacional, la morosidad se ha ido

estabilizando en rangos similares o ligeramente superiores a los existentes antes de la pandemia (Alianza Cooperativa Internacional 2023, 47). Lo que no salta a la vista en los informes y análisis de estado de la cartera de crédito, es la relación que existe entre la caída de los ingresos de sus socios, la reducción de la actividad productiva y la reproducción en cadena de escenarios de riesgos (como los provocados por los niveles de violencia que enfrenta la región o los efectos del cambio climático).

Otro factor para considerar es que, al contrario de las predicciones de la CEPAL, los mecanismos de alivio financiero o las estrategias para mejorar la calificación de riesgo de la cartera de crédito, se han convertido en una práctica recurrente, contraviniendo inclusive parámetros contables y procedimientos establecidos en norma.

Según Rodríguez (2022), la pandemia de la COVID-19 representó una “prueba de estrés real” para los sistemas de supervisión financiero del Ecuador, que puso en evidencia las debilidades estructurales de los tipos de supervisión centrados en la verificación de cumplimientos formales en lugar de una gestión integral de riesgos. Para el autor, la crisis sanitaria y consecuente crisis económica de 2020 forzó a los organismos de control, particularmente a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria a tomar un rol reactivo emergente ante un escenario sin precedentes, lo que evidenció la ausencia de mecanismos contra cíclicos permanentes y de herramientas de evaluación preventiva. (Rodríguez 2022, 112)

El modelo vigente hasta la pandemia, basado en inspecciones periódicas y el cumplimiento formal de norma, no alcanza a anticipar vulnerabilidades sistémicas; en lugar de anticipar escenarios de riesgos, los sistemas de supervisión actuaron de forma reactiva posterior al deterioro financiero que atravesaron las entidades cooperativas. Este escenario puso en evidencia la necesidad de cambiar de enfoque a un modelo de supervisión basado en riesgos, que incluyan indicadores de alerta temprana, análisis predictivos y de evaluación continua del comportamiento de las entidades dentro del mercado financiero. Otro de los aspectos a considerar, es la homogeneidad normativa aplicada a todo el sector financiero popular y solidario, sin diferenciar en muchos casos su tamaño, su nivel de exposición a los riesgos o su capacidad operativa, lo que ocasiona una doble distorsión; por una parte, se sobre regula a las entidades pequeñas incrementando su carga y costos operativos, y se regula de manera insuficiente a las cooperativas sistémicas, cuyo volumen de activos y número de socios justifican un control más riguroso. Este desequilibrio, constituye un elemento potencial de riesgo

sistémico, dado que la quiebra y liquidación de una cooperativa grande puede afectar la estabilidad y confianza de todo el sector.

La pandemia dejó al descubierto la falta de evolución tecnológica en los procesos de supervisión como los llamados RegTech y SupTech (Inteligencia artificial, *big data*, automatización, *blockchain* y *dashboards* interactivos), que permitirían obtener un diagnóstico de la salud financiera de las entidades en tiempo real. Los procesos de supervisión aplicados por la SEPS, pese a los avances logrados desde su creación, aún depende en gran medida de procesos manuales y reportes de información ex post, lo que limita la capacidad de respuesta ante escenarios de alta volatilidad. El reto postpandemia se centra, en evolucionar la supervisión en un proceso de acompañamiento estratégico, en lugar de enfocarse en un rol sancionador ante la identificación de incumplimientos normativos.

2.3. Criterios metodológicos para el análisis de indicadores financieros

Para el análisis empírico se utilizaron indicadores financieros reportados en los boletines de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria correspondientes al período 2019–2025, correspondientes a las entidades pertenecientes a los segmentos 1, 2 y 3. La lectura se realiza de forma intertemporal, tomando 2019 como línea base prepandemia; 2020 como año del shock y de aplicación de medidas extraordinarias; 2021 y 2022 como período de normalización parcial y materialización gradual del riesgo; y 2025 como año de evaluación de la persistencia o corrección del deterioro.

En adelante, cuando se haga referencia al sistema cooperativo financiero dentro del análisis empírico, debe entenderse que la lectura corresponde al universo de cooperativas de ahorro y crédito de los segmentos 1, 2 y 3. Esta precisión es necesaria porque dichos segmentos concentran la mayor proporción de activos del sector cooperativo financiero analizado, aunque su comportamiento agregado se encuentra especialmente influido por el segmento 1, que representa el 82,87 % del total de activos de los segmentos estudiados a octubre de 2025. (Banco Central del Ecuador 2025, 1)

Los indicadores seleccionados permiten contrastar dos dimensiones. La primera corresponde a la estabilidad financiera agregada, observada a través de activos, depósitos, fondos disponibles, liquidez y patrimonio. La segunda corresponde al deterioro de la calidad de activos, evaluado mediante morosidad, cartera refinanciada, cartera reestructurada, activos improductivos y procesos de liquidación. Esta distinción es

necesaria porque, durante y después de la pandemia, la morosidad por sí sola perdió capacidad explicativa frente al uso extendido de mecanismos de alivio financiero.

De manera complementaria, se revisó la composición de la cartera bruta por tipo de crédito en los segmentos 1, 2 y 3, con el propósito de identificar la estructura de exposición crediticia del universo analizado. Para este cálculo se consideraron las cuentas contables correspondientes a cartera por vencer, refinanciada, reestructurada, que no devenga intereses y vencida, agrupadas por tipo de crédito. No se incluyeron provisiones, debido a que el objetivo fue observar la exposición crediticia bruta del sector analizado y no la cartera neta.

Con base en este criterio, a octubre de 2025 la cartera bruta de los segmentos 1, 2 y 3 ascendió aproximadamente a US \$ 19 230,81 millones. Su composición muestra una concentración significativa en crédito de consumo y microcrédito: la cartera de consumo representó aproximadamente el 51,17 %, mientras que el microcrédito alcanzó el 39,23 %. En conjunto, ambos segmentos concentraron alrededor del 90,40 % de la cartera analizada. Por su parte, la cartera inmobiliaria representó aproximadamente el 7,32 %, la cartera productiva el 2,26 %, la vivienda de interés social y público el 0,01 % y el crédito educativo una participación marginal cercana al 0,001 %.

Esta composición resulta relevante porque evidencia que la exposición crediticia del sector cooperativo financiero analizado se encuentra principalmente vinculada con hogares, unidades económicas populares, microemprendimientos y socios cuya capacidad de pago fue directamente afectada por la pandemia de la COVID-19. En consecuencia, el impacto del shock no debe leerse únicamente desde la cartera productiva formal, sino principalmente desde la afectación a consumo y microcrédito, segmentos que concentran la mayor parte de la cartera y que explican la importancia de los mecanismos de alivio financiero, refinanciamiento y reestructuración como instrumentos de administración diferida del riesgo crediticio.

El análisis no pretende establecer una relación causal econométrica entre pandemia y deterioro financiero, sino identificar patrones intertemporales de comportamiento que permitan evaluar si el sistema experimentó una recuperación estructural o una estabilización basada en la administración diferida del riesgo.

Para efectos de esta investigación, la recuperación estructural se entiende como un proceso en el cual los indicadores de estabilidad financiera se acompañan de una mejora sostenida en la calidad de los activos, reducción de activos improductivos, disminución de cartera refinanciada o reestructurada y fortalecimiento patrimonial suficiente frente al

riesgo acumulado. Por el contrario, la administración diferida del riesgo se identifica cuando la morosidad permanece contenida, pero simultáneamente persisten o aumentan indicadores de deterioro subyacente, como activos improductivos, cartera refinanciada, cartera reestructurada, necesidad de provisiones adicionales y posterior materialización del riesgo mediante procesos de liquidación.

En este sentido, la investigación no utiliza un umbral normativo único para declarar la existencia de recuperación estructural, sino un conjunto de criterios financieros comparados respecto de la línea base prepandemia de 2019 y de la evolución posterior observada en 2020, 2021, 2022 y 2025.

3. Impactos de la pandemia de la COVID-19, el caso ecuatoriano

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 en 2020 representó uno de los choques económicos y sociales más severos de la historia contemporánea del Ecuador y del mundo. Más allá de su dimensión sanitaria, la emergencia reveló fragilidades estructurales en el aparato productivo, en las finanzas públicas y, de manera particular, en la arquitectura institucional y operativa del sistema cooperativo financiero. Las medidas implementadas para contener la propagación del virus, como los confinamientos, restricciones de movilidad, cierres de actividades económicas y limitaciones en la atención presencial en diversos sectores, generaron una contracción abrupta del ingreso de los hogares y de los microemprendimientos, que conforman gran parte de la base social y crediticia de las cooperativas de ahorro y crédito. Este *shock* simultáneo sobre la oferta y la demanda produjo incrementos inéditos de morosidad, tensiones de liquidez, dificultades para la recuperación de cartera y un deterioro general de los indicadores financieros.

Previo a la pandemia, el sistema cooperativo mostraba un crecimiento sostenido, niveles relativamente estables de liquidez y un comportamiento moderado de la morosidad. Sin embargo, la naturaleza inesperada y la duración prolongada de la emergencia sanitaria expusieron las limitaciones de los modelos tradicionales de supervisión, constitución de provisiones, gestión de riesgos y continuidad del negocio. Como lo señalan diversos autores, la COVID-19 constituyó una “prueba de estrés real” para la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y para las propias cooperativas, revelando que los esquemas centrados en verificaciones *ex post*, provisiones lineales y controles formales no estaban diseñados para enfrentar *shocks* sistémicos de gran escala.

En este contexto, el análisis del comportamiento de los indicadores financieros del sector previo a la pandemia (2019), en el período crítico (2020), en el proceso inmediato de reactivación (2021–2022) y en su normalización progresiva hasta la actualidad (2025), permite construir una radiografía precisa de los impactos reales sobre los índices de morosidad, reestructurada y refinanciada, cartera improductiva, aumento en el nivel de provisiones, nivel de depósitos, reducción de colocación de cartera, aporte de socios, liquidez, patrimonio, solvencia; y, concluir sobre la capacidad de resiliencia que tuvieron las cooperativas, identificando los casos en los cuales esta no pudo ser suficiente para mantenerse viables, lo que llevó a una liquidación de entidades emblemas del cooperativismo. El uso de registros oficiales de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria proporciona una base sólida y verificable para caracterizar la magnitud del deterioro, identificar los efectos diferenciales entre segmentos, evaluar la efectividad de las medidas regulatorias implementadas y determinar si el sector ha logrado recuperar o no los niveles observados antes de la pandemia.

El estudio de este período resulta fundamental para comprender la evolución reciente del sistema cooperativo ecuatoriano, así como para dimensionar los cambios estructurales que la crisis aceleró: digitalización forzada, ajustes en la gestión de riesgos, endurecimiento de normativas prudenciales, transformaciones en la conducta de pago de los socios y reconfiguración de los portafolios de crédito. De igual modo, permite identificar las vulnerabilidades persistentes que aún amenazan la estabilidad del sector y las oportunidades de fortalecimiento institucional en un escenario posterior a la pandemia.

Para 2019, el sector cooperativo financiero ecuatoriano reflejaba una estabilidad y una expansión de sus indicadores, los activos totales aumentaron un 17 % durante el año, principalmente por un aumento sostenido en la colocación y crecimiento de distintos tipos de depósitos efectuados por los socios. De igual forma la liquidez presentaba niveles suficientes en fondos disponibles, lo que generaba un entorno de confianza y estabilidad dentro del sector. Los niveles de deterioro de la cartera eran muy bajos, lo que denotaba que el entorno económico gozaba de buena salud, lo que permitía a los socios honrar sus obligaciones. Este escenario permitía reconocer al sector con una aparente normalidad previa al *shock*, aunque ya se venían identificando problemas estructurales relacionados a la subcapitalización, prácticas contables indebidas y un modelo de supervisión enfocado al cumplimiento de formalidades. Esta base es esencial para poder dimensionar el impacto que tuvo y generaría el *shock* provocado por la pandemia de la COVID-19.

Con base en estos criterios, el análisis se organiza en cuatro momentos: línea base prepandemia, shock inicial, normalización parcial y evaluación postpandemia. Esta estructura permite observar no solo variaciones anuales, sino la persistencia o reversión del deterioro financiero a lo largo del período estudiado.

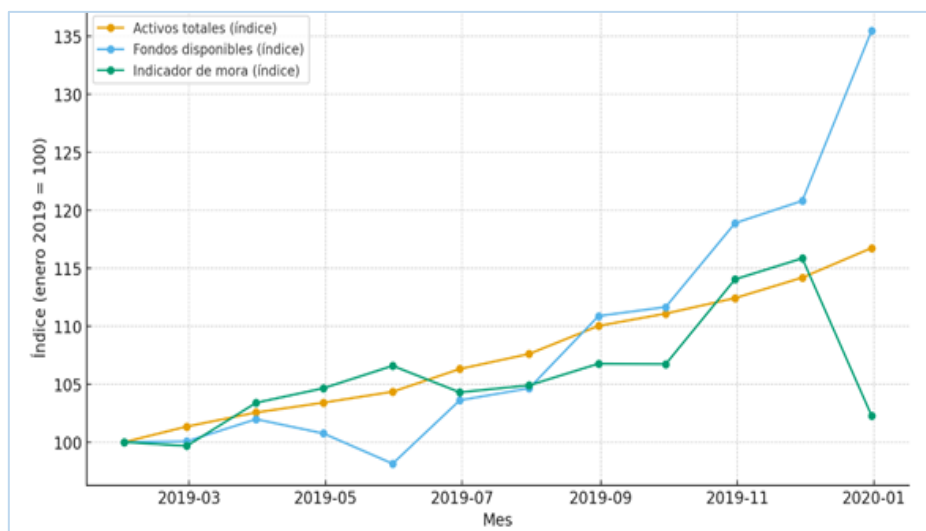


Figura 3. Indicadores sistema cooperativo financiero

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2019)

Elaboración propia

En el año 2019, los activos totales del sistema cooperativo financiero de los segmentos 1, 2 y 3, ascendieron a US \$ 9 770 millones en enero a US \$ 11 407 millones para diciembre, lo que representó un crecimiento sostenido mes a mes que llegó al 16,75 %. De la misma forma los fondos disponibles, como indicador clave de liquidez inmediata, aumentaron de US \$ 981,8 millones a US \$ 1 330,4 millones, es decir, un incremento del 35,50 %, que demostró una fuerte liquidez y un elevado nivel de confianza por parte de los depositantes. Por su parte la cartera, la morosidad sufrió un ligero incremento que pasó apenas de 3,49 a 3,57 % respectivamente, confirmando que no existían presiones sobre el deterioro de la cartera de crédito que mantenían las cooperativas. Lo que permite caracterizar al 2019, como un período de estabilidad y de variaciones saludables del mercado financiero de forma previa a la pandemia de la COVID-19.

Este año de análisis se enfoca en tres indicadores fundamentales (activos totales, liquidez y morosidad), dado que su comportamiento posibilita establecer de forma clara la línea base previa al *shock* de la COVID-19. En este año aún no son visibles variaciones en cartera improductiva, provisiones, reestructuraciones, solvencia o patrimonio, ya que en términos generales tienen un comportamiento estable dentro de rangos esperados en un entorno económico sin interrupciones. En contraste, estos indicadores adquieren

relevancia en 2020, cuando los efectos de la pandemia son plausibles y tienen incidencias en aumento de provisiones, niveles de liquidez, solvencia y un crecimiento acelerado de refinanciamientos y reestructuraciones de cartera como veremos más adelante.

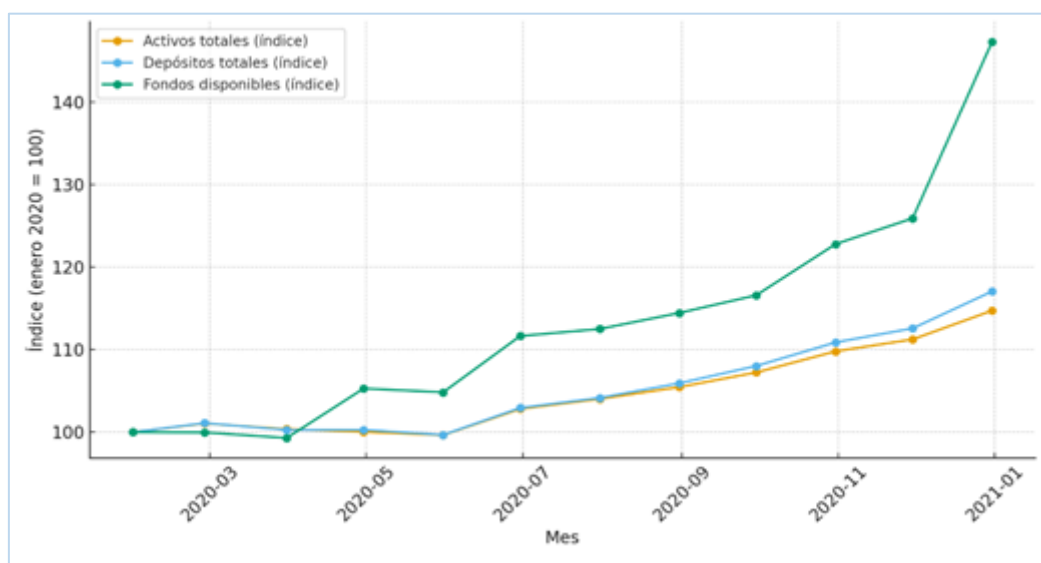


Figura 4. Activos, depósitos y liquidez

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2020)

Elaboración propia

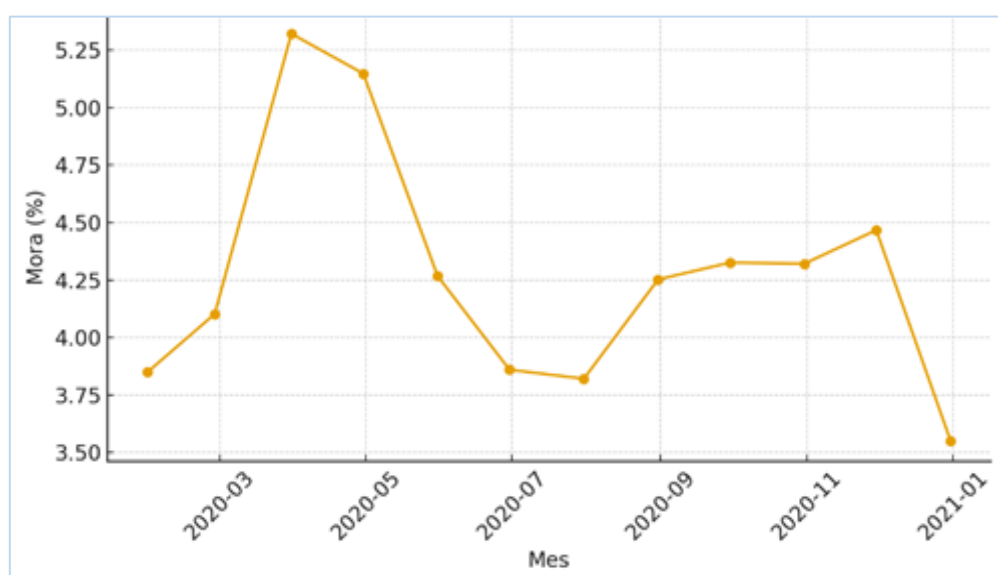


Figura 5. Indicador de mora – Sistema cooperativo

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2020)

Elaboración propia

El año 2020, marca un quiebre estructural dentro del sistema cooperativo financiero. Contrario a las estimaciones ante el escenario recesivo, no se refleja una contracción de activos totales, sino un aumento de US \$ 11 562,1 millones en enero a US \$ 13 265,6 millones en diciembre, que es equivalente a un 14,73 % anual, un poco por debajo de lo

que representó en el año 2019. Este dinamismo a simple vista no obedece a una dinámica de expansión saludable, sino que más bien se puede interpretar como una acumulación de riesgos a través de la aplicación de mecanismos de refinanciamiento, reestructuraciones, diferimientos y hasta capitalización de saldos, ante una fuerte caída de la actividad económica de los sectores mayormente expuestos que justamente son la base de socios y usuarios del sector cooperativo financiero en el Ecuador. En este punto, los activos crecen en gran medida por la expansión de los saldos por intereses acumulados y no necesariamente cobrados, es decir que crece esta cuenta dentro del balance general, pero representa un activo de muy mala calidad.

Los depósitos totales (a la vista + a plazos) para enero de 2020 representaban US \$ 8 989,7 millones, cerrando a diciembre con US \$ 10 523,9 millones, lo que equivale a un crecimiento anual de 17 %. Este efecto analizado desde el concepto de comportamiento precautorio clásico de Keynes y de protección de liquidez de Minsky, interpretados para el caso ecuatoriano, obedece a que los hogares y pequeños negocios como reacción a la incertidumbre provocada por el *shock*, procuraron aumentar su ahorro dentro del sistema cooperativo financiero, no por una condición económica favorable, sino debido a la caída del consumo e inversión, y como alternativa de inversión de bajo riesgo. Es gracias a esto que las entidades ven reflejados un aumento de la liquidez inmediata que partió en enero del 2020 en US \$ 1 335,3 millones, alcanzando a mayo del mismo año US \$ 1 400,4 millones en pleno período de confinamiento; y, cerrando a diciembre con US \$ 1 967,2 millones, equivalente a un crecimiento anual de 47,3 %. Si en 2019 ya se evidenciaba una expansión importante, para diciembre de 2020 la liquidez prácticamente se dispara, los fondos disponibles representaban el 47 % de la liquidez total del sistema, superando ampliamente al peso relativo de otros rubros, como activos líquidos adicionales (15 %) y depósitos del público (17 %). Esta recomposición del portafolio de las entidades cooperativas reflejó claramente la preferencia por la liquidez ante un entorno de alta incertidumbre.

Entre enero y abril del 2020 la morosidad pasa de 3,8 a más de 5,2 % respectivamente, lo que equivale a un incremento del 36 % relativo en apenas tres meses, como efecto inmediato del *shock* en los ingresos de los hogares y pequeñas y medianas empresas, como se expresa en la gráfica, a partir del mes de junio la morosidad comienza a ceder, cerrando el año por debajo del pico y ligeramente por encima del nivel inicial. Pero esta reducción no implica que la situación económica de los deudores haya mejorado, en el caso ecuatoriano, este comportamiento de la morosidad no permite identificar un

deterioro evidente de la cartera de crédito, sino como el efecto visible de las condiciones que originaron el *shock* con el conjunto de medidas de alivio financiero impuestos por el ejecutivo y los organismos encargados de la regulación de la actividad financiera. Como reacción a las consecuencias de la crisis, la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera emitió la Resolución N.º 568-2020-F del 22 de marzo de 2020, con la que se introdujo el mecanismo de diferimiento extraordinario de obligaciones para las instituciones financieras pertenecientes al sector financiero popular y solidario. Esto permitió la aplicación de refinanciamientos, reestructuraciones o novaciones de operaciones de crédito, con el fin de modificar las condiciones originalmente pactadas con los deudores en cuanto a plazos, número de cuotas, cronogramas de pago y tablas de amortización, con lo que se pretendió evitar que la calificación de riesgo de las operaciones de crédito se deteriorara ante el no pago de las cuotas por parte de los deudores, y por ende, evitando también la necesidad de que las Cooperativas tengan que seguir aumentando sus provisiones.

Mediante Registro Oficial Suplemento N.º 229 de 22 de junio de 2020, se expidió la Resolución N.º 568-2020-F con la cual se aplicó un régimen al sector financiero, bajo el cual la reprogramación de operaciones crediticias permitía reprogramar cuotas, extender plazos, conceder periodos de gracia y formalizar estos acuerdos a través de medios electrónicos. Lo que ocasionó una masificación en la aplicación de estas medidas de alivio, evidenciado en la baja morosidad que se refleja durante el año 2020, invisibilizando el real deterioro de la cartera de crédito. Del lado de los usuarios financieros, se denunciaron la aplicación discrecional por parte de las cooperativas ya que las referidas normativas no eran explícitas en requerir la aceptación expresa del deudor para instrumentar alivios financieros en sus operaciones de crédito y veían aumentadas sus deudas, por el incremento de intereses por pagar producto de las modificaciones en los plazos; para otros en cambio, generaba la sensación de “no estar en mora”, pero desde el punto de vista macroprudencial, el riesgo económico existía pero este se encontraba congelado contablemente.

Estos instrumentos de alivio financiero fueron aplicados en todos los segmentos de crédito sin excepción, e inicialmente la norma permitió que estos no fueran afectados de inmediato en su calificación, evitando que pasaran a una categoría de mayor riesgo, lo que amortiguó un aumento estadístico en la morosidad. Posterior a este escenario reactivo ante la crisis, la forma en la que se ha de dar tratamiento a estos créditos sería normada con las resoluciones JPRF-F-2022-032 y la JPRF-F-2024-0123, exigiéndose criterios más

claros para para la calificación de riesgo y constitución de provisiones; en síntesis, el costo de la aplicación de medidas de alivio financiero llegaría con retraso.

La intención de las políticas aplicadas se centraba en sostener el flujo de caja en los hogares y pequeñas unidades productivas y que estos no cayeran en default de forma inmediata ante el cierre de actividades, la caída de ingresos, las restricciones en la movilidad; es decir que, existía una afectación real en la economía, pero con las medidas, esta no se vio reflejada en los estados financieros de las cooperativas de ahorro y crédito. Se esperaba que en el transcurso del tiempo puedan gestionar sus riesgos, liquidez y provisiones, pero ante un escenario que era completamente incierto. Aunado el hecho de que, ante la posibilidad de diferir sin castigo inmediato, tanto las cooperativas y deudores, se indujo a comportamientos no deseados; es decir que, por un lado, las cooperativas no querían ver aumento en sus indicadores de morosidad y con esto la necesidad de constituir mayores provisiones; y, los deudores querían asegurar sus flujos, todo esto ante un escenario dominado por la incertidumbre y el miedo. Se aplicaron alivios financieros aun cuando las entidades gozaban de buena salud y aun cuando los deudores podían honrar sus obligaciones, lo que llevó a un aumento de los costos finales que originalmente no estaba contemplados dentro de las operaciones de crédito.

En conclusión, 2020 es el año en que la morosidad despunta y a la vez es administrada, lo que no significa que el riesgo haya desaparecido, sino que este es redistribuido en el tiempo por las medidas de alivio financiero que permitieron suavizar su trayectoria estadística pero que, como veremos más adelante, el riesgo latente se materializa gradualmente en años posteriores a medida que expiran los mecanismos aplicados y se estandarizan nuevamente las formas de calificación de riesgo de la cartera y su constitución de provisiones.

En términos generales, el 2021 no representa una recuperación plena del sector cooperativo financiero, sino un proceso de normalización parcial de las medidas de alivio financiero posterior al *shock*, caracterizado por la continuidad de medidas de alivio financiero y la postergación del reconocimiento del riesgo crediticio. El sistema cooperativo financiero crece en tamaño y fondeo, la mora sigue siendo contenida, pero comienzan a ser evidentes problemas crediticios reetiquetados reflejados en refinanciaciones y una cartera improductiva que no da signos de mejoría.

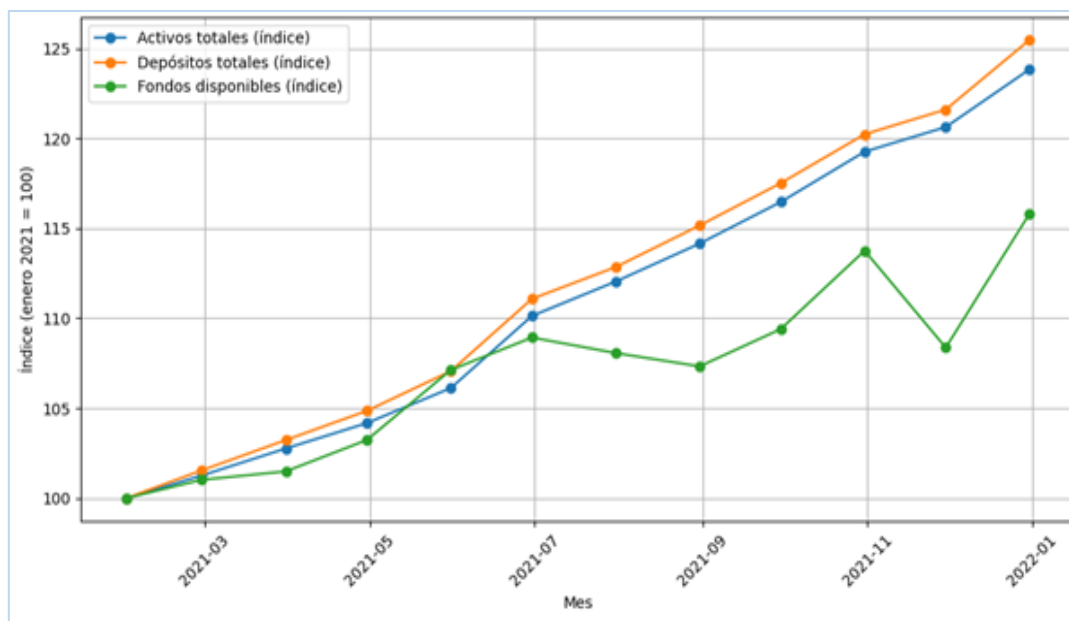


Figura 6. Activos, depósitos y liquidez

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2021)

Elaboración propia

Para enero del 2021, los activos totales del sector cooperativo financiero ascendían a US \$ 13 446,1 millones, cerrando a diciembre del mismo año en US \$ 16 652,4 millones, lo que representaba un crecimiento del 23,85 %. Esto parecería ser un crecimiento alto siendo este el año post *shock* económico; de forma macro, la lectura es más compleja, este efecto se explica por tres aspectos:

- a) El crecimiento del balance compatible con acumulación de saldos, lo que significa que los activos crecen porque los saldos de las operaciones de crédito se mantienen, por su efecto diferido en el tiempo, mas no porque estos sean cubiertos; los créditos no se amortizan normalmente y los intereses sufren una suerte de capitalización por la extensión de plazos. Dicho de otra forma, los estados financieros se ven abultados porque los flujos se ralentizan, pero los stocks se mantienen acumulados;
- b) Reactivación con rezagos, la economía empieza a tener cierto dinamismo, pero los ingresos no se recuperan al mismo ritmo, ya que los efectos del *shock* en los deudores se vienen arrastrando desde 2020 lo que limita el pago de obligaciones; y, la demanda de créditos es escasa. En números aparenta un crecimiento, pero sobre bases muy frágiles;
- c) Continuidad de mecanismos de alivio que suavizan la materialización del deterioro como reestructuraciones, refinanciamientos, periodos de gracia, flexibilización en el acceso al crédito, alivios en constitución de provisiones y

calificación de riesgos de las operaciones de crédito, se convirtieron en una práctica recurrente dentro del sistema. Con esto, se evitó la quiebra masiva de entidades, pero sin eliminar el riesgo, solo postergándolo; se suaviza la materialización del deterioro, que aún no es evidente en los indicadores financieros tradicionales.

En este sentido, el crecimiento del balance 2021, no necesariamente obedece a una recuperación estructural del sistema financiero cooperativo, sino un proceso gradual de ajuste con riesgos latentes. Aquí cabía en su momento hacerse la pregunta, ¿El sistema crece por flujos nuevos o por stocks que no se reducen?

El indicador de mora durante el año 2021 refleja la dinámica posterior al *shock*, caracterizada por un período de tensión crediticia rezagada y una posterior contención gradual del deterioro por la normalización de medidas de alivio financiero.

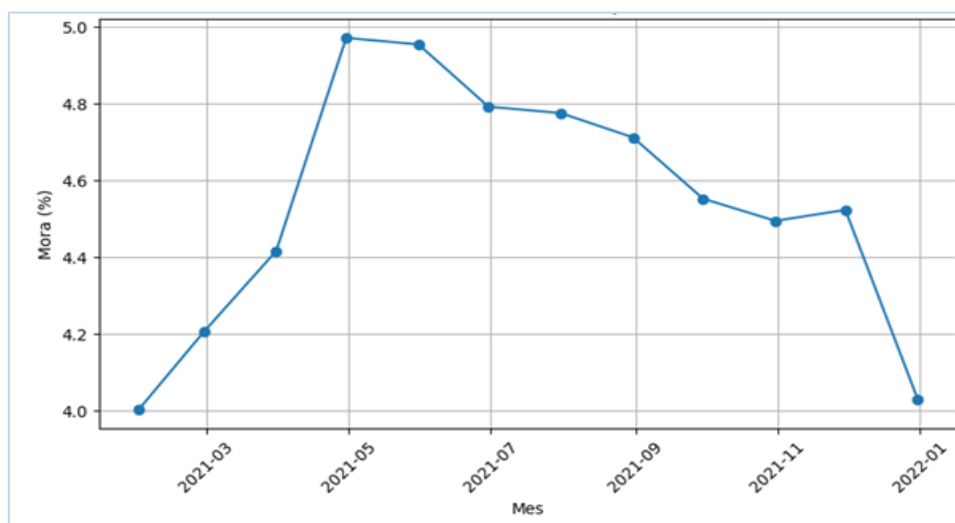


Figura 7. Indicador de mora- Sistema Cooperativo

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2021)

Elaboración propia

Para enero del 2021, el indicador de mora se ubicaba un 4 %, superior al observado en el período previo a la pandemia, lo que pone en evidencia que el año comienza afectado por los rezagos del *shock* económico del 2020. A partir de febrero del 2021, la morosidad se acrecienta hasta alcanzar en mayo del mismo año un máximo del 5 %. Este incremento en la morosidad no corresponde a un nuevo deterioro macroeconómico, sino más bien a la materialización de incumplimientos acumulados durante el 2020, cuando a un amplio segmento de deudores, que vieron interrumpida su capacidad de generar ingresos, se les aplicó medidas de alivio financiero. Posterior a mayo del 2021 el indicador comienza una trayectoria descendente cerrando el año en un 4,03 %. Sin embargo, este descenso no

debe interpretarse como una recuperación en la calidad de la cartera de crédito, sino como el resultado de mecanismos para la administración del riesgo crediticio, entre los cuales figuran, como ya se había dicho, las refinanciaciones, reestructuraciones, novaciones, diferimientos y periodos de gracia.

En un análisis conjunto de la evolución de la cartera refinanciada, reestructurada e improductiva del año 2021, se ha podido visualizar con mayor claridad los mecanismos con los cuales el riesgo crediticio fue administrado y redistribuido en el sistema cooperativo financiero, como veremos a continuación.

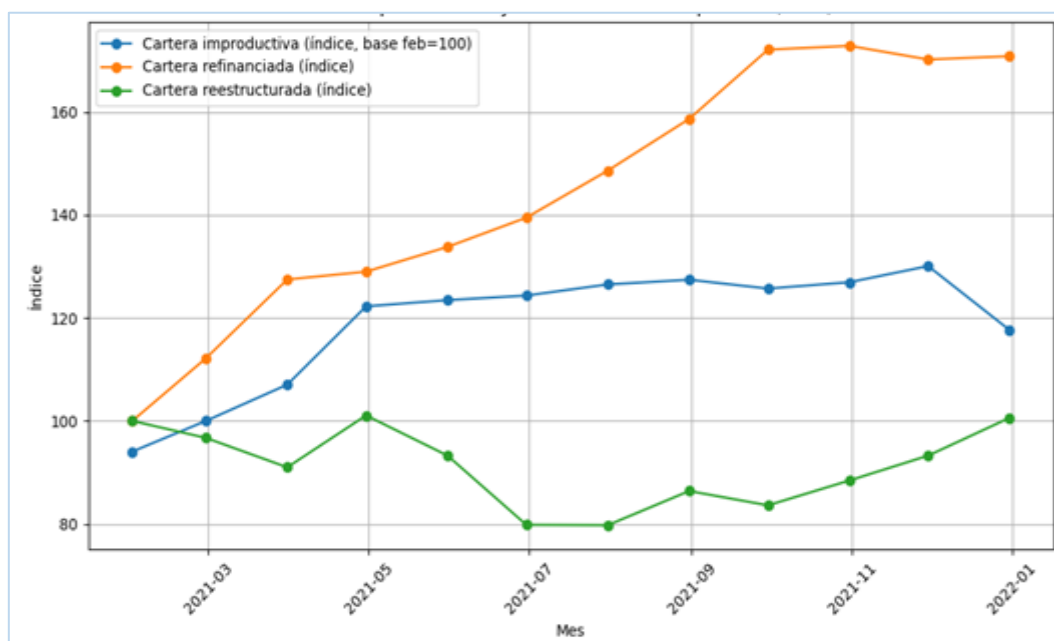


Figura 8. Cartera problemática y alivios- Sistema cooperativo
Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2021)
Elaboración propia

Como se puede evidenciar las operaciones de crédito refinanciadas presentan un crecimiento sostenido y prolongado durante el 2021 alcanzando niveles muy superiores a los registrados al inicio de este año. El paraguas normativo bajo el cual podían actuar las cooperativas financieras les permitía aplicar el refinanciamiento de operaciones de crédito, lo cual se convirtió en un medio para no reconocer la real morosidad de la cartera de crédito y un mecanismo no óptimo de administración del riesgo. En términos nominales para enero de 2021, la cartera refinanciada de las cooperativas financieras era de US \$ 0,92 millones, cerrando a diciembre en un total de US \$1,58 millones, lo que representa un aumento de 70,8 %. El riesgo no se elimina, se renegocia.

Paralelamente, la cartera improductiva mantiene una tendencia creciente durante buena parte del año 2021, y siempre con variaciones superiores a la base inicial, situación

que pone en evidencia que una parte significativa de las operaciones de crédito presentan problemas estructurales de recuperación sin signos de mejoría durante el período analizado (2019–2020). Esto es relevante porque, pese a la aplicación indiscriminada de refinanciamientos, aún con una morosidad “contenida”, la cartera improductiva no logra bajar de forma sostenida y al contrario aumenta en buena parte del año, lo que confirma el deterioro en la calidad de los activos de las cooperativas financieras tras el escenario del *shock* económico. En cifras, a enero del 2021 la cartera improductiva era de US \$ 395,3 millones y a diciembre del mismo año ascendía a US \$ 465,0 millones, lo que representó un incremento del 17,6 %.

En cuanto a la cartera reestructurada la evolución es más estable, no se evidencia un crecimiento sostenido equiparable al de la cartera refinanciada, lo que demuestra que este mecanismo fue aplicado de forma más selectiva y en casos puntuales. Esto debido a las diferencias de cada uno de estos mecanismos, por una parte la reestructuración supone implícita o explícitamente que el deudor no se encuentra en condiciones de poder cumplir con las condiciones originales del crédito, debido a un deterioro en sus ingresos que reducen su capacidad de pago de forma no transitoria por lo que las condiciones deben rediseñarse sustantivamente en plazo, tasa, tipo de amortización y hasta en garantías, con la inevitable reclasificación del riesgo de la operación de crédito en una categoría de mayor riesgo, requiriendo un aumento inmediato en la constitución de provisiones; dicho de otra forma, reestructurar es admitir que el activo representa un problema ya ocurrido que no es pasajero y que incide directamente en las oportunidades de recuperación. Por otra parte el refinanciamiento se concibe desde otra perspectiva en la cual el deudor mantiene su capacidad de pago pero enfrenta un problema de liquidez de carácter temporal producto de un *shock* externo, el crédito sigue siendo recuperable pero bajo un ajuste de condiciones que pueden implicar una extensión de plazos, reprogramación de cuotas, periodos de gracia o unificación de obligaciones, manteniendo así una misma calificación de riesgo en la operación y sin representar un aumento de provisiones. En otras palabras, refinanciar era contablemente más barato que reestructurar.

El comportamiento del conjunto de estos indicadores pone de manifiesto que el sistema cooperativo financiero en el Ecuador, durante el 2021, utilizó el refinanciamiento como mecanismo de reducción a corto plazo de morosidad, evitando así impactos abruptos en resultados y solvencia, gracias a las políticas macroprudenciales adoptadas para evitar un colapso sistémico del sector; pero sin lograr revertir de manera consistente el volumen de cartera improductiva que suma un mayor riesgo crediticio distribuido en

diferentes categorías de cartera, entre las que ya mantienen problemas estructurales y aquellas cuyas medidas de alivio vencerían a futuro.

Aunque los principales paquetes de alivio financiero nacieron en 2020, su efecto se arrastra hasta 2021, ya que estos alteraron la dinámica tradicional del registro y seguimiento de la morosidad, calificación de activos de riesgo, constitución de provisiones, castigo de operaciones y gestión de recuperación de créditos. Como se ha venido resaltando, este es un riesgo diferido, la morosidad no escala al mismo nivel que el daño económico producto del *shock*, ya que parte del estrés es direccionado a reprogramaciones, refinanciamiento, diferimientos y periodos de gracia, que son estructurados con ajustes temporales en las condiciones de clasificación y constitución de provisiones, lo que hace viable en ese momento las políticas macroprudenciales.

La Resolución N.º JPRF-F-2021-008 emitida por la Junta de Política y Regulación Financiera con fecha 22 de septiembre de 2021, es una norma clave para el sector cooperativo financiero, ya que pretende regular la fase de salida y normalización de las medidas excepcionales adoptadas durante el *shock*, cuyos lineamientos buscaban evitar la distorsión de la calidad de la cartera, el ocultamiento de la mora real y el deterioro no reconocido de la solvencia. En lo específico se establecía que los créditos con diferimiento no podían mantenerse indefinidamente en condiciones “normales”, exigiendo a las entidades que una vez finalizado el período del alivio realicen una evaluación técnica de la capacidad real de pago redefiniendo las condiciones contractuales de ser el caso y de esta manera reclasificar la operación al riesgo real. Esta normativa trataba de regular el riesgo diferido, pero paralelamente también permitía la reestructuración o el refinanciamiento exigidos por efectos de la pandemia siempre que existiera un análisis técnico debidamente documentado, hayan pasado por distintos niveles de aprobación y evidencias de que se informó al socio de todas las implicaciones que acarrearía la aplicación de estos mecanismos. En parte, esta orientación trataba de prevenir que se utilicen estos mecanismos de forma indiscriminada para ocultar la morosidad, la falta de un real análisis de riesgo o el encarecimiento de la operación de crédito por aplicación de costos, gastos o hasta capitalización de intereses. Dicho de otra forma, se establecían parámetros más exigentes para aplicar mecanismos de alivio financiero.

La intención era clara, lograr una clasificación de cartera que refleje el riesgo real, un ajuste de provisiones progresivo conforme a la nueva calificación y la prohibición en la aplicación de esquemas excepcionales, pero esto no impidió que las cooperativas

financieras mantuvieran calificaciones artificiales. Para tratar de evitar esto, mediante oficio circular N.º SEPS-SGD-IGT-2021-26914-OFC de 29 de septiembre de 2021, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, emitió las directrices que obligaban a las cooperativas de ahorro y crédito a una transición de su cartera bajo condiciones excepcionales, a una condición de tratamiento prudencial ordinario, reevaluando técnicamente las condiciones de capacidad de pago del deudor para reflejar el riesgo real posterior al diferimiento y con esto el ajuste en las provisiones que correspondiera. Pero en este punto, las reestructuraciones, refinanciamientos y diferimientos automáticos y masivos sin sustento técnico, ya se había consolidado como una mala práctica para mejorar artificialmente los indicadores financieros, por lo que la corrección de dichas distorsiones implicaría no solamente un impacto negativo inmediato en los niveles de solvencia y resultados, sino también mayores costos operativos, requerimientos adicionales de provisiones y la materialización de riesgos legales, regulatorios y reputacionales para las entidades.

Uno de los hitos históricos que se dan en ese año, viene a ser la Resolución N.º 645-2021-F de 30 de enero de 2021, emitida por la Junta de Política y Regulación Financiera, que estableció un capital social mínimo de US \$ 200 000 para que siga subsistiendo una cooperativa de ahorro y crédito, caso contrario las alternativas estaban señaladas en la fusión, conversión o liquidación. Propendiendo de esta manera a una fuerte capitalización mediante el aporte de socios o nuevos socios; y, a la consolidación de entidades, reduciendo el número de entidades a ser supervisadas. Desde la óptica de subcapitalización que se ha venido manejando en esta investigación, esta norma empujó a las cooperativas a tomar una decisión estructural ante los efectos de los alivios financieros cuyos efectos, una vez finalizados, vendrían a afectar a las entidades en aumento de provisiones, deterioro de los resultados, debilitamiento del patrimonio técnico y caída en los indicadores de solvencia; teniendo como alternativas la capitalización, consolidarse o en el peor escenario liquidarse.

Se podría entender que la normativa macroprudencial pretendía enfrentar un problema estructural del modelo cooperativo en declive por las consecuencias que dejó el *shock* económico de la COVID-19; este mecanismo disciplinante afectó directamente a las organizaciones más pequeñas, de ahí que podemos decir que este “incentivo” no resulta neutral ni plenamente aplicable para todas las entidades por su base social limitada. De este modo, podemos decir que las primeras entidades en afrontar los efectos del *shock* fueron las más pequeñas, y profundizó las asimetrías estructurales dentro del

sector, trasladando los costos del ajuste a cooperativas con menor capacidad de absorción de pérdidas y con un margen de maniobra restringido aún por la fragilidad de los ingresos de los hogares y la lenta recuperación productiva.

En 2022 se registran niveles de expansión en tamaño y fondeo en las cooperativas financieras, pero se siguen percibiendo señales de riesgo crediticio. En activos totales se alcanza un total de US \$ 19 862,9 millones lo que equivale a un crecimiento interanual del 17 %, porcentaje de crecimiento similar en depósitos que alcanzó los US \$ 15 975,1 millones. En contraste, los fondos disponibles apenas crecieron un 2 %, lo que demuestra que, contrario al proceso de acumulación evidenciado al inicio del *shock*, los recursos comienzan a ser utilizados por el sistema.

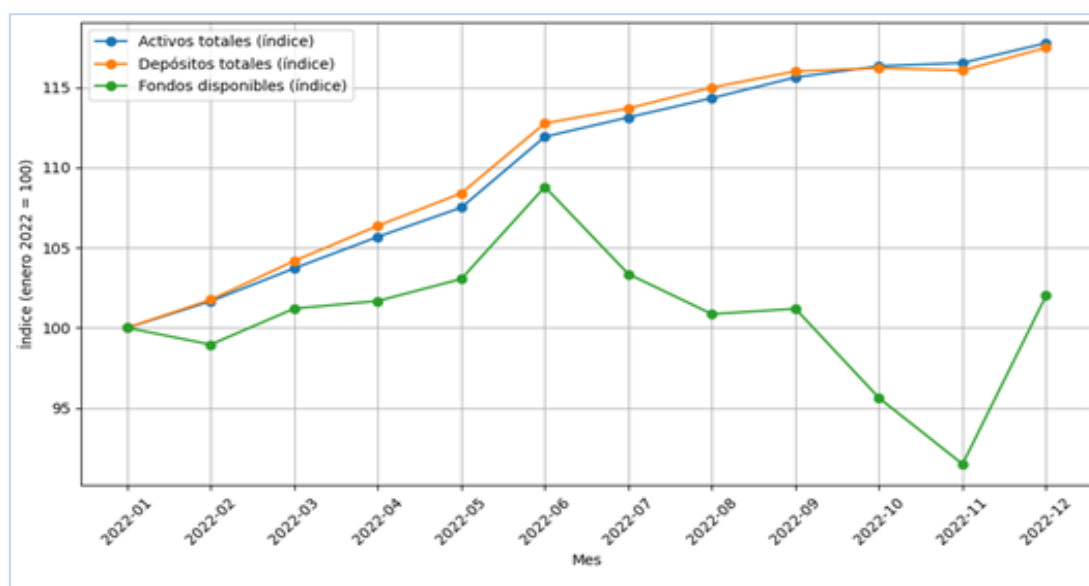


Figura 9. Activos, depósitos y liquidez- Sistema cooperativo

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2022)

Elaboración propia

En cuanto al riesgo de crédito, la morosidad oscila durante 2022 con un pico al mes de julio de 4,5 % para finalmente cerrar diciembre con un indicador de morosidad del 3,88 %. Sin embargo, este comportamiento no representa una mejora estructural de la cartera de crédito sino más bien el resultado de un proceso de administración del deterioro de la cartera a través de la renegociación, lo que se puede observar en un aumento de la cartera refinanciada que a inicios de año representaba el 13,32 % y cierra el año con un aumento en 14,83 %.

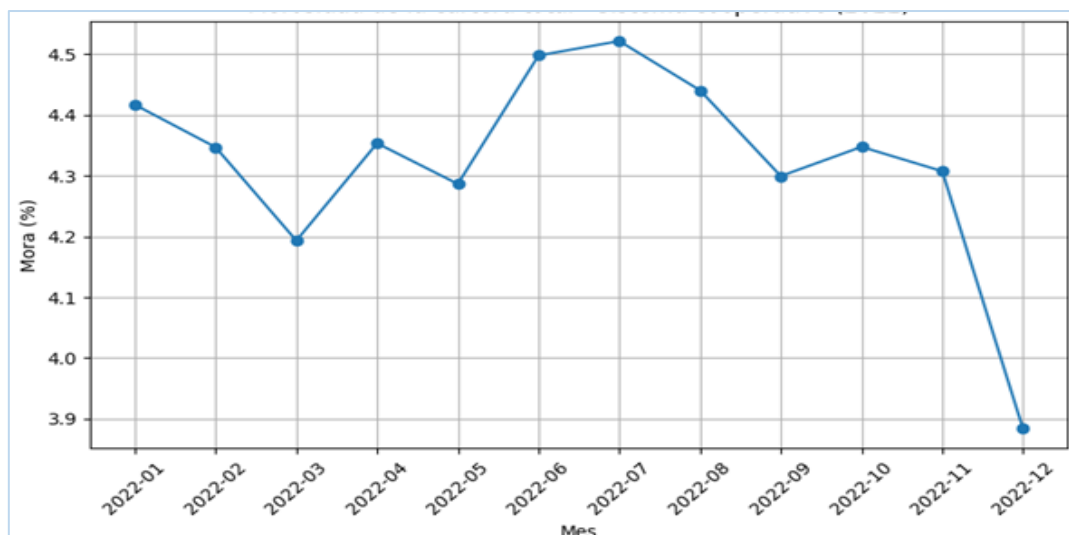


Figura 10. Morosidad de la cartera total-Sistema cooperativo

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2022)

Elaboración propia

Paralelo a esto, la cartera reestructurada reflejó una reducción que pasó del 19,16 hasta el 17,05 % respectivamente durante este mismo período, lo que demuestra que este mecanismo que implica un mayor reconocimiento de riesgo crediticio que reduce su participación dentro de la cartera. Se evidencia una mayor predilección por el refinanciamiento sobre la reestructuración, con el ánimo de suavizar el reconocimiento de pérdidas y preservar indicadores “estables”, principalmente el de la morosidad. Para 2020 el sistema cooperativo financiero no elimina el deterioro crediticio, sino que este es distribuido entre distintas categorías de cartera con distintos impactos regulatorios y contables: Si bien esto permitió evitar un ajuste abrupto y sostener una aparente sostenibilidad del sistema, también ocasionó una acumulación de riesgo estructural en los balances, coherente con el aumento de activos improductivos netos por la no reducción significativa del stock de créditos problemáticos.

De manera complementaria, los activos improductivos netos sobre los activos totales se incrementan de 5,65 a 6,63 %, ratificando la tendencia persistente al deterioro subyacente de la cartera reflejado en el balance, aun cuando el indicador de morosidad parezca contenido.

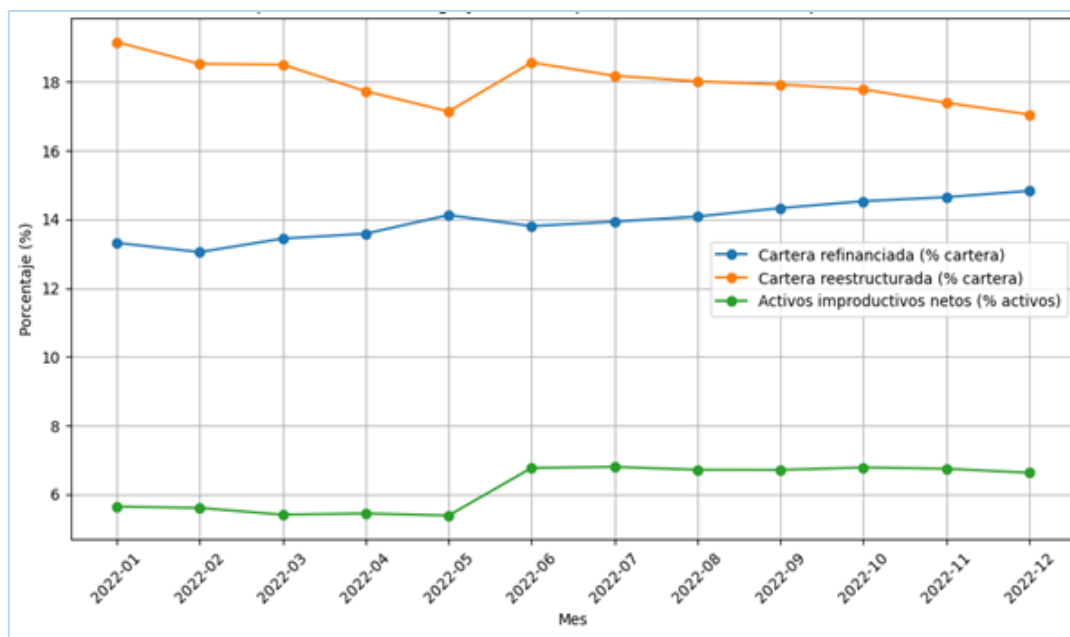


Figura 11. Re-etiquetamiento del riesgo y activos improductivos- Sistema cooperativo

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2022)

Elaboración propia

En este punto se puede afirmar que los activos improductivos representan el residuo estructural del *shock* económico producto de la pandemia, los cuales no pudieron ser absorbidos ni por los mecanismos de contención de morosidad ni por la renegociación de créditos, este indicador representa el punto más honesto de los balances reportados por las entidades al organismo de control. En este punto, la mora total baja, la cartera refinanciada sube, la cartera reestructurada cae y los activos improductivos aumentan año tras año, hecho que para nada es circunstancial, sino el corazón del diagnóstico postpandemia. A diferencia de los indicadores de morosidad, los activos improductivos acumulan varios años de hechos y decisiones previas adoptadas durante 2020, 2021 y 2022, por lo que representa la materialización evidente y acumulada del *shock* 2020. El refinanciamiento ralentiza la acumulación de activos improductivos, pero no la evita, lo que explica que en 2022 los créditos refinanciados se incrementan y aun así los activos improductivos también se ven incrementados.

El aumento creciente de los activos improductivos es menos resiliente y limita el margen de acción que pueden tener las organizaciones, ya que implica una menor capacidad de generar ingresos futuros, mayor presión sobre provisiones, deterioro patrimonial a mediano plazo y falta de instrumentos aplicables ante nuevos *shocks*. En consecuencia, para 2022 este incremento de activos improductivos representó una señal de advertencia, por cuanto revela que, si bien la recuperación observada en los indicadores

tradicionales no puede ser interpretada como una mejora sustantiva en la calidad de los activos de las entidades cooperativas financieras, sino la evidente postergación parcial en el reconocimiento de pérdidas crediticias.

4. Año 2025: consolidación, ajuste y evaluación del aprendizaje sistémico

El año 2025 nos permite tener un diagnóstico del sistema cooperativo financiero en el Ecuador, para evaluar si este internalizó el *shock* y logró corregir sus vulnerabilidades estructurales o simplemente consolidó mecanismos de crecimiento a costa de acumular riesgos. A diferencia del período 2020 al 2022, en 2025 ya no se encuentra condicionado por medidas macroprudenciales extraordinarias, pero si se ve marcado por las secuelas que dejó la pandemia, el crecimiento en este año ya no obedece a una acumulación de saldos sino a un crecimiento más cercano a una fase de consolidación; si bien, este sector no colapsó a gran escala, tampoco corrigió completamente sus debilidades estructurales.

En este año del análisis, el sector refleja una etapa de consolidación posterior al *shock*. De enero a octubre de 2025 los activos totales aumentan de US \$ 22 490 millones a US \$ 24 134 millones, que equivale a un crecimiento del 7,3 %, significativamente menor al crecimiento observado durante 2021 y 2022. Esto se explica debido a que no existen diferimientos masivos como en los periodos anteriores y la falta de aplicación de estos instrumentos limita a que las cooperativas apliquen una expansión defensiva del balance; tampoco se da una liquidez extraordinaria acumulada, sino que esta vez la economía demanda más recursos, no existe el efecto de ahorro previsorio que existió durante los años del *shock*. Ahora la problemática se centra en la necesidad de una expansión sana impulsada por una nueva colocación, pero la economía sigue siendo frágil como para garantizar una cartera de buena calidad.

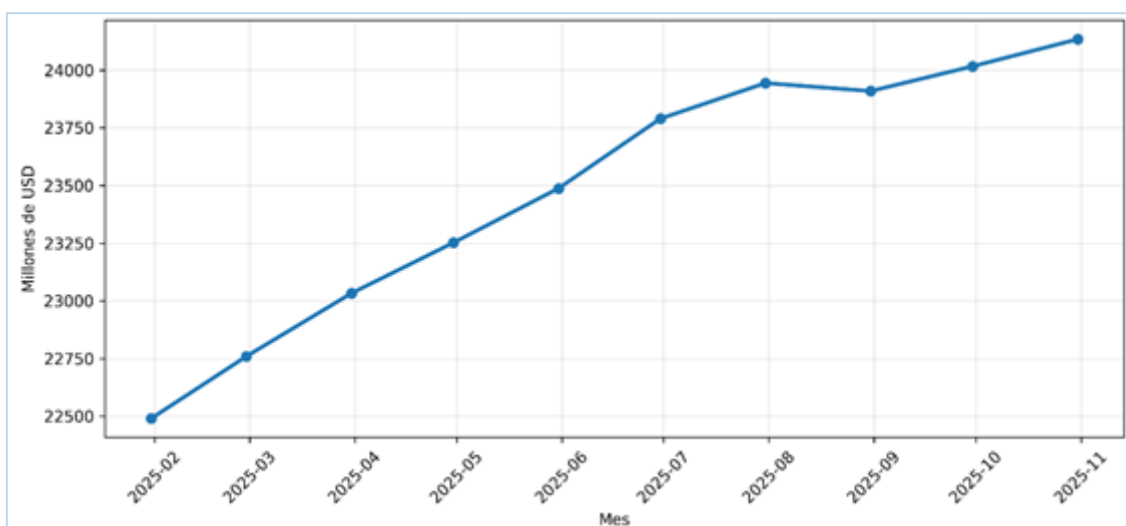


Figura 12. Evolución de activos totales

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2025)

Elaboración propia

El crecimiento más lento del balance puede interpretarse también como una maduración del ciclo financiero posterior a una fase de expansión fácil, en adelante, el crecimiento adicional exige mayor calidad de activos. Las debilidades estructurales provocadas en periodos anteriores aún arrastran activos improductivos y una alta proporción de cartera renegociada; es decir que, el crecimiento en 2025 no se da por un período de bonanza, sino más bien por porque ya no puede crecer a los niveles anteriores, porque ya no se puede asumir más riesgos. Bajo este escenario, la desaceleración no equivale a una estabilización, no se lograron corregir sus debilidades, sino que el sector alcanzó un límite operativo dado el balance heredado.

En términos de liquidez, los fondos disponibles presentan un incremento relevante, pasando de aproximadamente US \$ 3 471 millones en enero a US \$ 4 192 millones en octubre de 2025, lo que equivale a un crecimiento del 20,8 %; este aumento no obedece a una expansión acelerada de la actividad financiera, sino más bien a una reconfiguración prudencial del comportamiento del sistema. Dentro de un sistema financiero sano y en expansión la liquidez no crece tan rápido, dado que los recursos se canalizan activamente hacia la colocación del crédito, como vimos el crecimiento del balance de 7,3 %, contrasta abruptamente con el crecimiento de la liquidez, esto refleja el hecho de que los recursos existen, pero no son colocados con la misma intensidad por cautela crediticia. Las cooperativas tienen liquidez, pero la colocación se ve disminuida dado el escenario económico en general, en donde los sujetos de crédito no pueden demostrar capacidad de pago ni cuentan con las garantías suficientes, sumada al hecho de que los activos improductivos aún son elevados y la cartera refinanciada aún mantiene un peso relevante; en este punto, colocar operaciones de crédito de mala calidad equivale a aumentar los riesgos acumulados.

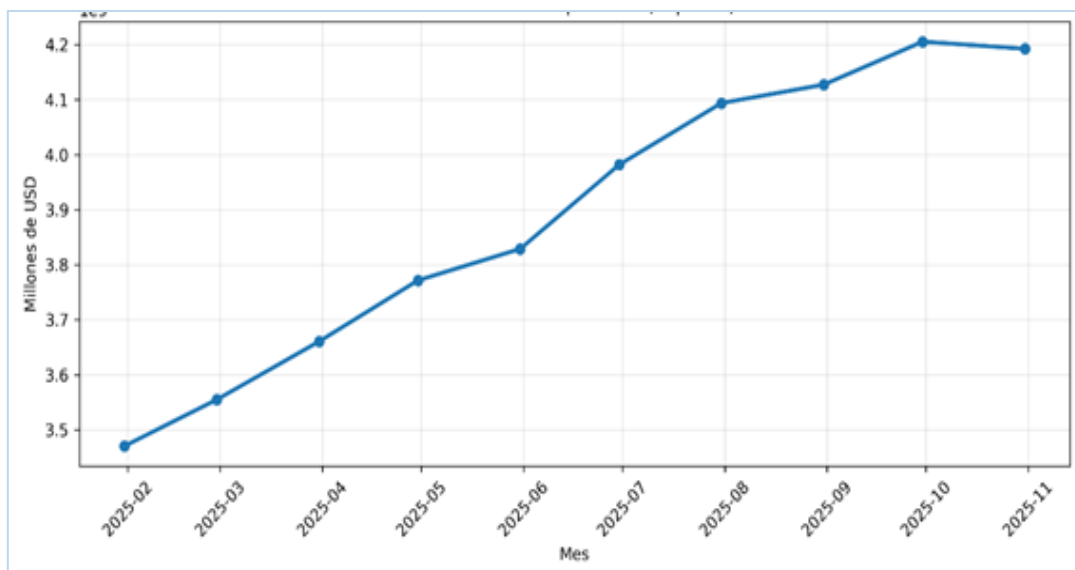


Figura 13. Evolución de fondos disponibles (Liquidez)

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2025)

Elaboración propia

En este contexto, las cooperativas al decidir dejar que la liquidez aumente evitan problemas futuros como requerimiento de mayores provisiones ante el deterioro de sus carteras, castigos de cartera que afectan directamente a sus resultados y enfrentar pérdidas no materializadas aún. La solvencia de las cooperativas en el ámbito social también es un indicador de confianza para el público que puede acceder a sus fondos de forma inmediata, de lo contrario se enfrentarían a episodios de estrés que pueden provocar retiros masivos, como en el caso de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Cámara de Comercio de Ambato, actualmente en liquidación. La liquidez se ha convertido en un seguro sistémico y no en palanca de crecimiento, lo que es un síntoma de subutilización del potencial de intermediación.

El fortalecimiento patrimonial en 2025 no es menor, en enero se encuentra en US \$ 2 742,06 millones y para octubre asciende en US \$ 2 760 millones, equivalente a un crecimiento del 0,7 %, que es marginal, pero no es suficiente leerlo en términos absolutos, el patrimonio no conviene evaluarlo por su crecimiento sino por el riesgo que lo respalda y las pérdidas potenciales que puede absorber.

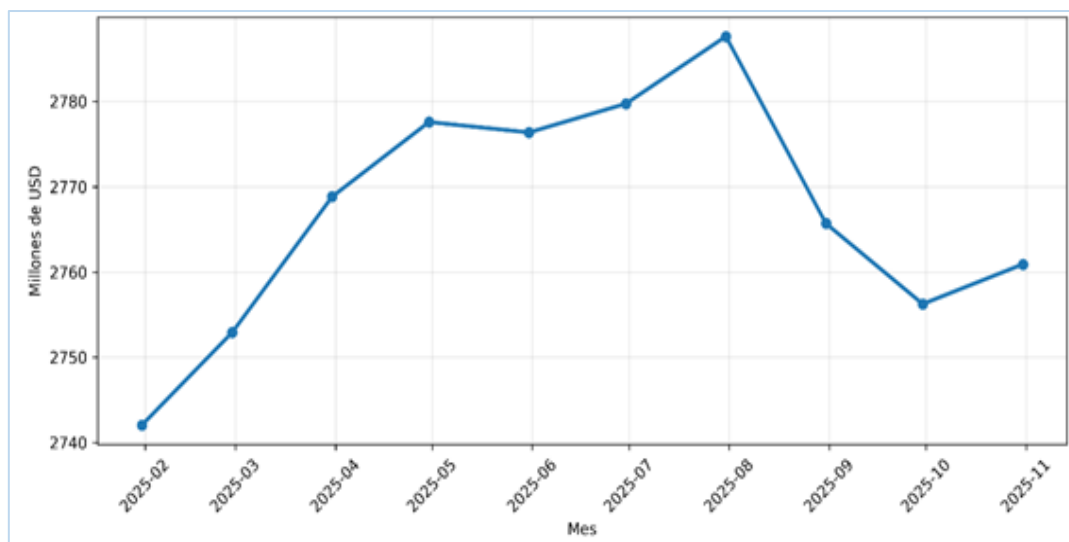


Figura 14. Evolución del patrimonio del sistema cooperativo financiero
Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2025)
Elaboración propia

Según los boletines publicados por la Superintendencia, el aumento se produce por la retención de excedentes, aumento de reservas y una mejora del capital; sin embargo, este ocurre dentro de un contexto en el cual persisten activos improductivos y persiste el refinanciamiento de operaciones de crédito, por lo que la calidad de estos activos no vuelve a niveles previos a la pandemia.

Esta es otra reacción proteccionista del sector, debido a que el patrimonio crece más lento que los riesgos acumulados volviendo al sistema más resistente, aunque estructuralmente no se encuentre más sano ya que el mayor patrimonio reduce la posibilidad de crisis inmediata volviendo al sistema más resiliente ante posibles *shocks*, pero si el crecimiento patrimonial no viene acompañado de mejora en la calidad de activos el costo de mantener el sistema se puede incrementar, sumado a la presión por generar rentabilidad futura dado que la capacidad de expansión puede ser limitada, comprometiendo la eficiencia y el dinamismo. Si bien un aumento en los niveles de patrimonio ayuda a sostener una estabilidad de corto y mediano plazo, esta se ve comprometida no solo por la acumulación de capital, sino de la capacidad efectiva para reducir el stock de activos de mala calidad y retomar una intermediación financiera basada en una mejora real de la capacidad de pago de los deudores, lo último representa un factor exógeno que no depende del sector sino de las condiciones económicas en general.

En materia de riesgo crediticio, los indicadores disponibles para 2025 muestran que esta se mantiene alrededor del 4 %, si bien no se registran incrementos abruptos en la morosidad, persisten señales de deterioro estructural reflejadas en la presencia de activos

improductivos y en la utilización sostenida de mecanismos de renegociación de cartera. Para 2022 los activos improductivos nuevos en relación con el total de activos representaban el 6,6 %, en 2025 el indicador no muestra una reducción significativa lo que confirma la persistencia del deterioro estructural ya que estos no se reducen a niveles anteriores a los mantenidos en 2019 (2,5-3 % respectivamente). El riesgo crediticio se volvió crónico, no agudo.

La información agregada disponible para este año no permite una comparación directa con los indicadores de 2022; sin embargo, la evidencia sugiere que el sistema ha logrado contener el deterioro sin eliminarlo completamente, consolidando un esquema de administración del riesgo más que de saneamiento pleno.

En conclusión, toda la evidencia recabada del 2025 permite interpretar que el sistema cooperativo financiero ecuatoriano, posterior al *shock* que representó la pandemia de la COVID-19, se configura como un sistema de mayor tamaño con niveles significativamente superiores en liquidez y patrimonio en comparación con el escenario prepandemia. Del 2019 al 2025, los activos totales se duplican, alcanzando los US \$ 24 134 millones, con incrementos acumulados en el patrimonio, reflejando así una suerte de estrategia de fortalecimiento de colchones financieros en pos de preservar la estabilidad. No obstante, este crecimiento cuantitativo no se traduce en una mejora en la calidad de los activos, tal es así que los activos improductivos que antes de la pandemia representaban alrededor del 2,5 y el 3 % del balance, se duplican en 2025 en niveles cercanos entre el 6,5 y 7 % respectivamente, sin que sea plausible una disminución significativa respecto al año 2022. Por su parte el indicador de morosidad parece estancado entorno al 4 %, lo que es producto de la aplicación de medidas de contención extraordinarias y de mecanismos de administración del riesgo como el refinanciamiento y la acumulación de liquidez, en lugar de ser reducido por un proceso efectivo de saneamiento.

Estos resultados indican que los ajustes posteriores al escenario de *shock* producido por la pandemia fueron graduales y administrados, orientados a evitar una crisis sistémica y preservar la confianza en el sector, pero sin corregir plenamente las debilidades estructurales adquiridas producto del *shock*. Es así que el sistema cooperativo financiero muestra mayor resiliencia y capacidad de absorción de pérdidas, pero condicionado por un stock de activos de mala calidad que compromete su capacidad de dinamismo y expansión futura. En consecuencia, podemos concluir que la pandemia de la COVID-19 no solo generó un deterioro coyuntural del sector, sino que produjo cambios estructurales

permanentes en la calidad de activos, cuyos ajustes han sido postergados y administrados en el tiempo, más que haber sido resueltos de manera correctiva.

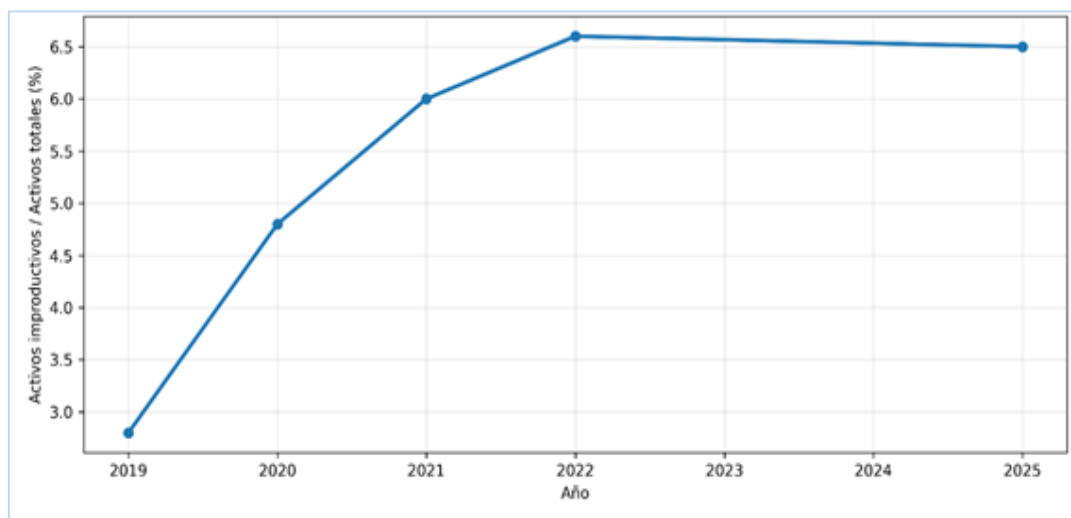


Figura 15. Evolución Intertemporal de activos improductivos, Sistema Cooperativo Financiero
Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2019–2025)
Elaboración propia

La figura 15, demuestra la evolución interanual de los activos improductivos dentro del sector cooperativo financiero ecuatoriano durante el período 2019 al 2025, lo que confirma que, si bien el sistema previo a la pandemia mantenía niveles reducidos de deterioro en su calidad de activos, el *shock* de la COVID-19, produjo un aumento estructural del riesgo, que después de la pandemia, no logra reducirse en años posteriores. Aun cuando se puede decir que para el año 2025 los indicadores se encuentran consolidados, los activos improductivos mantienen niveles significativamente superiores a los prepandémicos, lo que refuerza la hipótesis de que los ajustes aplicados al sistema durante el período de crisis se centraron en la administración gradual del riesgo, y posterior a ellos, no existió un enfoque correctivo.

La presente investigación fue desarrollada con base en los boletines financieros publicados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, constituidos a partir de la información que normativamente deben remitir las organizaciones del sector cooperativo financiero de los segmentos 1, 2 y 3. En este contexto, los indicadores analizados reflejan un riesgo reconocido y reportado como tal por las entidades bajo los criterios contables y prudenciales aplicados por estas, por lo que su carácter es esencialmente referencial y puede no representar de manera inmediata la situación financiera real de las organizaciones. Pese a ello, en lugar de ser un limitante, resulta esencial para el tema de estudio, por cuanto estos reportes permiten identificar señales

tempranas de deterioro y/o patrones de riesgo sistémico, que sirven para que el organismo de control decida aplicar cualquiera de las formas de supervisión previstas en el ordenamiento jurídico.

Es a través de un proceso de supervisión integral que abarque la revisión de cartera de crédito, la reclasificación de operaciones y la forma de constitución de provisiones por cartera de mala calidad, cuando se puede establecer un nivel de riesgo real. En numerosos casos, la constitución de provisiones adicionales ha puesto en evidencia insuficiencias patrimoniales estructurales que han desencadenado en la adopción de mecanismos de resolución, ya sea la suspensión de operaciones, exclusión y transferencia de activos y pasivos y hasta la liquidación.

En este contexto, como análisis agregado se describe el número de organizaciones liquidadas desde 2020 hasta 2025, con el propósito de contrastar la estabilidad observada desde una perspectiva sistémica con la materialización efectiva del riesgo en aquellas cooperativas que no lograron absorber los riesgos acumulados. Esto permite comprender que, en su conjunto, el sistema cooperativo financiero ecuatoriano logró preservar la continuidad operativa tras el *shock*, pero dicho proceso no estuvo exento de costos, los cuales se manifestaron en un subconjunto de organizaciones cuya fragilidad estructural fue puesta en evidencia tras una fase de supervisión y ajuste.

5. Materialización del riesgo y liquidación de organizaciones del sector cooperativo financiero

A 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, anunció oficialmente que el brote del coronavirus SARS-CoV-2, había alcanzado el nivel de pandemia a escala mundial. A partir de esta fecha se pueden identificar casos concretos en los que el deterioro financiero se materializó; si bien es cierto que, no se puede establecer una relación causal directa entre los efectos de la pandemia y cada proceso de liquidación, se puede afirmar que ante un escenario de estrés sistémico, algunas organizaciones del sector cooperativo financiero no lograron absorber el deterioro acumulado, llegando a reflejar sus debilidades estructurales previas al *shock* y que llegaron a exacerbarse durante el período postpandemia.

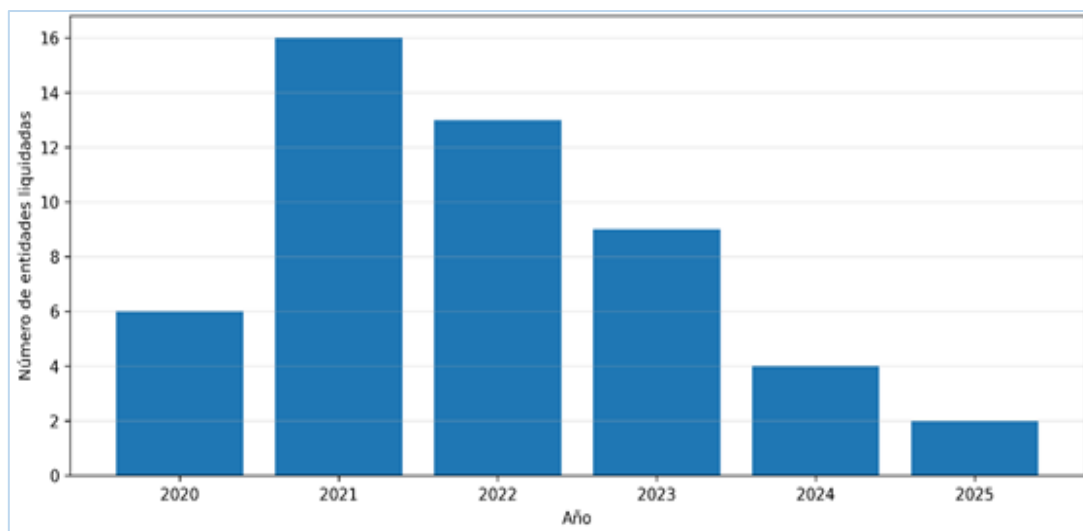


Figura 16. Entidades del sector cooperativo financiero liquidadas posterior a la declaratoria de pandemia

Fuente: Ecuador Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2025)

Elaboración propia

De acuerdo con la base de entidades liquidadas utilizada en la investigación, entre 2020 y 2025 se identifican 50 cooperativas de ahorro y crédito en proceso de liquidación. La distribución anual muestra una mayor concentración en los años inmediatamente posteriores al shock: 6 entidades en 2020, 16 en 2021, 13 en 2022, 9 en 2023, 4 en 2024 y 2 en 2025. En conjunto, los años 2021 y 2022 concentran 29 liquidaciones, equivalentes al 58 % del total del período analizado. Esta concentración temporal es relevante porque coincide con la fase de normalización parcial de las medidas de alivio financiero, la intensificación de los procesos de supervisión y el reconocimiento progresivo de cartera deteriorada mediante reclasificación de operaciones y constitución de provisiones. A partir del 2023, se ve una reducción progresiva en el número de liquidaciones, que no necesariamente obedece a una mejora o desaparición del riesgo estructural, sino a un proceso que reflejó la real situación económica y financiera de las organizaciones más frágiles, en contexto con una aparente consolidación de los sectores más resilientes (Segmentos 1, 2 y 3).

Este resultado no permite afirmar que la pandemia haya causado directamente cada liquidación, pero sí permite sostener que el shock económico actuó como un factor de presión sobre organizaciones con menor capacidad de absorción de pérdidas. En aquellas entidades con debilidades patrimoniales, problemas de calidad de cartera o limitada capacidad de capitalización, el reconocimiento del riesgo acumulado pudo traducirse en insuficiencias de solvencia y en la adopción de mecanismos de resolución. Por tanto, las liquidaciones funcionan como un indicador complementario de materialización del

riesgo, muestran que la estabilidad agregada del sistema tuvo costos reales y que dichos costos se concentraron en las organizaciones menos resilientes.

El hecho de que existan liquidaciones entre 2020 y 2025 demuestra que el efecto de las medidas macroprudenciales no logró que el sistema agregado resistiera, sino más bien se confirma que el ajuste no fue neutral ni gratuito. El sistema viene a “estabilizarse” absorbiendo pérdidas de forma asimétrica. Muchas de las liquidaciones se dan después de un proceso formal de supervisión in situ por parte del organismo de control, cuyos principales hallazgos en estos casos se han centrado en la reclasificación de cartera y la consecuente constitución de provisiones por su deterioro y nivel de riesgo; y, cuando el patrimonio no ha sido suficiente para resistir un aumento en la constitución de provisiones, situación que demuestra que el riesgo crediticio contenido en años anteriores, terminó materializándose en forma concentrada.

No se puede interpretar que la COVID-19 representó la causa exclusiva de la liquidación de cooperativas de ahorro y crédito, sino como el factor que aceleró la materialización de fragilidades estructurales preexistentes, dentro de un escenario en el cual la menor capacidad de pago de los deudores y mayor estrés en los mercados financieros locales. Las medidas macroprudenciales que pretendían la estabilidad del sistema y la existencia de liquidaciones de determinadas organizaciones ratifica el hecho de que el ajuste en los niveles de riesgo fue administrado, pero no estuvo exento de un costo, materializado en las organizaciones cuya estructura era menos resiliente a las crisis.

Conclusiones

La pandemia de la COVID-19 representó un *shock* exógeno de alta intensidad para el sector cooperativo financiero ecuatoriano, que provocó impactos negativos que se volvieron estructurales y persistentes. Si bien antes del *shock* (2019) el sector reflejaba indicadores relativamente estables, una vez realizado el análisis intertemporal se evidenció que el *shock* alteró de forma persistente en el tiempo, la calidad de los activos, generando un nivel de riesgo crediticio que no era perceptible a simple vista y cuyos efectos no pudieron ser revertidos plenamente hasta 2025. En este sentido, no se puede interpretar como único detonante del deterioro observado a la pandemia de la COVID-19, sino como un evento que exacerba vulnerabilidades preexistentes, atadas a prácticas laxas y una subcapitalización relativa, cuyo paradigma se refuerza con un sistema de supervisión sobre el sector, orientado al cumplimiento formal, en lugar de una evaluación integral de riesgos.

El sistema cooperativo financiero ecuatoriano se mantuvo operativo durante y después de la pandemia de la COVID-19, gracias a la implementación de políticas macroprudenciales direccionadas a evitar una crisis sistémica abierta. Esto permitió a las organizaciones reflejar un crecimiento sostenido de activos, liquidez y patrimonio, principalmente a partir del 2021. No obstante, el comportamiento de los indicadores no obedeció a una corrección profunda de los desequilibrios provocados durante la pandemia y la implementación de alivios financieros, sino a un proceso de normalización de estos últimos como mecanismo de contención de riesgo que, en lugar de resolverlo, permitía a las entidades diferirlo en el tiempo.

La persistencia en la aplicación de mecanismos como las refinanciaciones y reestructuraciones demuestra que el riesgo fue reetiquetado y “administrado”, más que eliminado. Consecuentemente, el sistema evoluciona a lo largo de los años postpandemia como más grande y resiliente, pero no necesariamente más sano en su estructura, por el aumento en los niveles de activos improductivos.

El fortalecimiento identificado en la liquidez y el patrimonio representa uno de los mecanismos de defensa más relevante ante *shocks* para afrontar crisis inmediatas y absorber posibles pérdidas. Sin embargo, el análisis efectuado muestra que, especialmente en 2025, el patrimonio crece de forma moderada, a un ritmo inferior al

riesgo acumulado en la calidad de los activos, lo que vuelve al sector vulnerable en el caso de defaults en el pago de los créditos debido a otro *shock* económico, lo que aumentaría sus activos improductivos.

Procurar que un aumento patrimonial sirva como colchón para absorber pérdidas, no representa una solución estructural equivalente al riesgo acumulado. En ausencia de una mejora sustancial y efectiva en la capacidad de pago de sus socios que vaya acompañada con una reducción sostenida del stock de activos improductivos, un fortalecimiento patrimonial puede traducirse en el mediano plazo, en mayores presiones sobre la rentabilidad, la capacidad operativa y su capacidad de expansión.

Entre 2020 y 2025 se identificaron 50 cooperativas de ahorro y crédito en proceso de liquidación; 16 en 2021 y 13 en 2022. En conjunto, estos dos años concentran 29 liquidaciones, equivalentes al 58 % del total del período analizado. Las liquidaciones de cooperativas del sector financiero ecuatoriano en este periodo permiten evidenciar que, las medidas macroprudenciales procuraron la estabilidad agregada del sistema, con costos reales del ajuste postpandemia. Particularmente en 2021 y 2022, la mayor liquidación de organizaciones confirma que el deterioro crediticio terminó por materializarse de forma concentrada en aquellas con menor resiliencia estructural.

Estos procesos de liquidación fueron aplicados en todos los casos, tras la intervención por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria la cual, luego de aplicar un proceso de supervisión, determinó la real situación financiera de las cooperativas, cuyos principales hallazgos se centraron en la reclasificación de cartera de crédito y la constitución de provisiones, evidenciando que los indicadores reportados por las propias cooperativas pueden no ser reales y subestiman temporalmente su real deterioro. De esta forma, la estabilidad sistémica no fue neutral ni libre de costos, sino que implicó una depuración del sector cooperativo financiero.

Por otra parte, la sostenibilidad a largo plazo del sector cooperativo financiero en el Ecuador no depende solamente de un crecimiento sostenido del balance, la acumulación de liquidez o el fortalecimiento patrimonial, sino que depende en gran medida de la capacidad efectiva de las organizaciones para mejorar sustancialmente la calidad de sus activos y fortalecer su tecnología crediticia, situación que va de la mano con las condiciones económicas en los demás sectores.

El escenario postpandemia revela importantes desafíos para la aplicación de modelos de supervisión prudencial, para la identificación temprana de riesgos, la evaluación constante de la calidad de activos y la reducción de la brecha entre riesgo reportado y

riesgo real. La contención prolongada del deterioro, sin que existan correcciones estructurales profundas, puede materializar los riesgos del ajuste y llevar a la inviabilidad de las cooperativas financieras a mediano plazo.

Recomendaciones

Los procesos de supervisión efectuados sobre las cooperativas financieras en el Ecuador deben evolucionar de un modelo caracterizado por la preservación de la estabilidad del sistema medida con índices financieros tradicionales, hacia un enfoque que conlleve al saneamiento efectivo en la calidad de los activos. Dada la experiencia postpandemia que demuestra que, una contención en el deterioro crediticio a través de la utilización prolongada de mecanismos como el refinanciamiento, la reestructuración o el diferimiento, evitó el colapso inmediato del sistema; no obstante, originó la acumulación persistente del stock de activos improductivos, lo cual compromete la sostenibilidad de una organización a mediano plazo.

En este escenario, los procesos de supervisión deben incluir como objetivo central, la reducción progresiva y de los activos improductivos de forma diferenciada entre riesgo real, segmento de crédito y tamaño de la entidad, a fin de adoptar las medidas necesarias de saneamiento que obedezcan a la situación particular de cada entidad. Se debe priorizar el uso de indicadores que permitan evidenciar el deterioro subyacente de la cartera, como es el caso de los activos improductivos netos, la concentración de cartera refinanciada, la antigüedad del riesgo crediticio, el historial del deudor, entre otros, por sobre la consideración del aumento de la morosidad como indicador preeminente. La evidencia empírica demuestra que, durante y después de la pandemia, el indicador de morosidad perdió su capacidad de reflejar el real nivel de deterioro y riesgo asociado, debido al uso persistente de medidas de alivio financiero.

Consecuentemente, los esquemas de supervisión aplicados por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria deben integrar esquemas que identifiquen el riesgo crónico sobre operaciones de cartera, centrándose en el deudor y su historial crediticio con la misma entidad, lo que permitiría una identificación e intervención temprana, antes de que se materialicen pérdidas patrimoniales que puedan comprometer la viabilidad de la entidad cooperativa. Se deben establecer límites prudenciales en el uso de mecanismos como el refinanciamiento y reestructuración de operaciones de crédito. Se debe limitar su aplicación en umbrales temporales y cuantitativos, así como exigir evaluaciones técnicas más reforzadas que justifiquen su aplicabilidad. El uso discrecional de estos mecanismos distorsiona la lectura real del riesgo e incentiva prácticas indebidas de administración

contable del deterioro, ocultando el costo de los ajustes temporalmente, pero con efectos a futuro que debilitan la transparencia del sistema cooperativo financiero.

Si bien es cierto que, en el período postpandemia, se produjo un crecimiento patrimonial para la absorción de pérdidas, no debe interpretarse como su único fin. Los procesos de fortalecimiento patrimonial deben articularse con acciones de saneamiento y mejora en la salud de la cartera, de forma que el aumento patrimonial no se limite a compensar riesgos que se van acumulando, sino que contribuya más bien a su reducción. Sin una mejora sostenida en la calidad de activos, el fortalecimiento patrimonial cubre una suerte de postergación del ajuste, cuyos efectos negativos afectan a la rentabilidad, eficiencia y capacidad de crecimiento futuro de las cooperativas financieras.

La presente investigación evidenció que los reportes de indicadores financieros proporcionados por las entidades, pueden subestimar temporalmente el riesgo real; es preciso por lo tanto reforzar los mecanismos de validación, comprobación y trazabilidad de la información reportada por las cooperativas, con la aplicación de esquemas que apliquen análisis longitudinales, pruebas de estrés y supervisiones focalizadas en calidad de activos, con la finalidad de reducir las asimetrías entre riesgo reportado y riesgo efectivo; y, por último, se recomienda que los procesos de liquidación sean analizados como insumos para el aprendizaje del comportamiento sistémico, con un análisis de las causas subyacentes sucedidas entre 2020 y 2025, lo que podría servir para el diseño de políticas prudenciales que permitan identificar patrones recurrentes de fragilidad y anticipar a escenarios similares que pueden presentarse en otras entidades.

Una estabilidad del sistema no debe medirse solo con base en la continuidad operativa en su conjunto, sino también por la capacidad de prevenir la materialización de costos de ajustes ante riesgos acumulados producto de escenarios de estrés o ante *shocks* económicos como el que representó la pandemia de la COVID-19.

Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2001. *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Alianza Cooperativa Internacional. 2023. *Reajustes cooperativos en el entorno financiero postpandemia*. Bruselas: ACI.
- Arzbach Matthias y Álvaro Durán. 2023. “Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina”. *DGRV*, 23 de octubre. <https://www.dgrv.coop/es/publicaciones-2/?select=cooperativas-financieras>
- Ecuador. 2014. *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Registro Oficial 332, 12 de septiembre de 2014.
- Banco Central del Ecuador. 2025. *Monitoreo de los principales instrumentos de política monetaria e indicadores financieros de la economía ecuatoriana*. Quito
- Banco Mundial. 2013. *Global Economic Prospects*. Washington, D.C.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea III. 2013. *The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools*. Bank for International Settlements. Basilea: BCBS.
- Borio, Claudio. 2011. *Implementing a macroprudential framework: Blending boldness and realism*. Ámsterdam: Elsevier.
- Bunge, Mario. 2013. *Teoría y práctica del cooperativismo*. México D.F.: Perseo.
- Carlos Bejarano, Patrick Heckler, Steffen Muller. 2021. *Guía para la promoción de finanzas sostenibles en Cooperativas de Ahorro y Crédito - Propuestas para un modelo integral de sostenibilidad cooperativa*. Quito: Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2022. *Informe especial de coyuntura económica: Balance de la recuperación post-COVID*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Durán, Álvaro. 2023. *Datos y Ranking de Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina*. Herida: DGRV.
- Gozzi, Eugenia, y Ricardo Tappatá. 2010. “La misión Kemmerer”. *Fit & Proper*, 11 de noviembre. https://fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf

- GAFILAT. 2024. “Las 40 recomendaciones” [https:// https://gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones](https://gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones). GAFILAT. Acceso el 19 de abril.
- GAFILAT. 2024. *Informe de Evaluación Mutua*. Buenos Aires: Gafilat.
- Gambacorta, Matthias y Leonardo Drehmann. 2012. *The effects of countercyclical capital buffers on bank lending*. Londres: Routledge.
- Gorini, Floreal. 1986. “La banca cooperativa: Situación y perspectiva” *Idelcoop* 13 n.º 1: 20-28.
- International Finance Corporation. 2021. *IFC ESG Guidebook*. Washington, D.C.: IFC.
- Laville, Jean. 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 Coraggio, 41-52. Quito: IAEN.
- Lozano, Carlos. 2009. *La economía social de España: la experiencia de la Confederación Empresarial Española de Economía Social*. Montevideo: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Margarita, Flores y Fernando Rello. 2001 “Capital social: virtudes y limitaciones”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Marshall, Enrique. 2021 *Introducción al Sistema Financiero en Chile*. Valparaíso: Ediciones Unoversitarias de Valparaíso.
- De Miranda, José. 2012. *De la crisis de identidad al rescate de la génesis del cooperativismo*. Madrid: Dykinson S.L.
- Navarro, Amparo, Ricardo Palomo, Joan Sanchis y Francisco Soler. 2006. “La investigación en materia de cooperativas de crédito y de grupos cooperativos”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativas* 1 n.º 56: 29-31.
- Rodríguez, Pablo. 2022. “Seguridad y economía: un enfoque transversal para América Latina”. *Revista Latinoamericana de Economía y Seguridad*: 77-95.
- _____. 2022. *Crisis y supervisión financiera en la pospandemia*. Quito: FLACSO.
- Rodríguez, Yuriria. 202. *El terrorismo transnacional y del narcotráfico*. Barcelona: Boscheditor.
- Sarria, Ana. 2008. *Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil*. Louvain: Université Catholique de Louvain.
- _____. 2015. “Prácticas cooperativistas en Brasil: la Red de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares y la economía solidaria en un contexto de crisis”. *Economía Solidaria. Experiencias y conceptos*: 119-44.

- Ecuador SEPS. 2024. 20 de Marzo de 2024. “Catálogo de servicios”. *Superintendencia de Economía Popular y Solidaria*. 20 de marzo. <https://www.seps.gob.ec/catatalogo-de-servicios/esfps/nomina-de-cajas-comunales-y-cajas-de-ahorro/>
- Enciclopedia Significados. 2019. “Delitos informáticos”. *Grupo de Enciclopedia* 24 de abril. <https://www.significados.com/delitos-informaticos/>
- Soler, Francisco. 2002. “La identidad cooperativa como garantía de futuro: las Cooperativas de Crédito ante la trivialización de sus principios.” *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* 1 n.º (40): 217-25.
- Ecuador SEPS. 2022. *Boletín de resultados del sector cooperativo financiero en el Ecuador*. Quito: SEPS.