

Serie
ESTUDIOS SCOPRE
**Economía
Popular
y Solidaria**

**Economía Solidaria.
Historias y prácticas de su fortalecimiento**

Hugo Jácome Estrella

Jeannette Sánchez

Julio Oleas

Diego Martínez

Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía, Diego Viñan

Carlos Naranjo

Javier Herrán

Verónica Montes

Juan Pablo Guerra

Raúl Morales

Jorge Moncayo, Fausto Valencia



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

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
Av. Amazonas N31-181 y Av. Mariana de Jesús
PBX: (593)(2) 394 8840
Quito - Ecuador
www.seps.gob.ec

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

ISBN: 978-9942-22-070-7
Diseño de portada e interiores: SEPS
Dirección Nacional de Comunicación e Imagen Institucional

Impresión: Publiasesores
Primera edición: octubre 2016
Quito, Ecuador

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

Índice

Presentación	7
Prólogo	9

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

Hugo Jácome Estrella

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

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

Jeannette Sánchez

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

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

Julio Oleas

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

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

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

Diego Martínez

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

Caracterización de los socios del sector financiero popular y solidario

Daniel Torresano, David Romero, Ramiro Mejía, Diego Viñan

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

La economía popular y solidaria en la legislación ecuatoriana

Carlos Naranjo

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

Conclusiones	169
Bibliografía	171

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

Javier Herrán

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

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

Verónica Lilián

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

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

Juan Pablo Guerra

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

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

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

Raúl Morales

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

Dinero móvil: oportunidad de innovación financiera para las instituciones microfinancieras

Jorge Moncayo, Fausto Valencia

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

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

Julio Oleas*

Introducción

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

1. La historia de la ESS

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

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

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

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

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

1.1. Etapa inicial

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

1.2. Intervención estatal (1937-1963)

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

1.3. El auge (1964-1988)

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

Antecedente importante de este periodo fue la creación, en 1961, de la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC), en el Ministerio de Previsión Social.⁶ En septiembre de 1996 el gobierno interino de Clemente Yeroivi Indaburu, promulgó una nueva Ley de Cooperativas que comenzó por reivindicar los fines asociativos y el carácter de empresa colectiva solidaria de las cooperativas: “Son cooperativas las sociedades de derecho privado, formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades o trabajos de beneficio social o colectivo, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros” (Miño, Historia del cooperativismo..., 63). Para la formulación de la política sectorial la Ley creó el Consejo Cooperativo Nacional (Cocona). Estos avances no fueron suficientes para atender las demandas de la expansión de la ESS durante la década de los sesenta del siglo pasado. La politización de las decisiones de la DNC y la corrupción frustraron buena parte de las expectativas del sector.

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

1.4. Neoliberalismo y crisis financiera

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

2. La economía social y solidaria en el ámbito constitucional

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

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

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

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

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

2.1. Las constituciones de 1978 y 1998

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

2.2. La Constitución de 2008

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

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

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

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



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

Tabla 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

Tabla 2

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

3.1. La institucionalización de la ESS

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



Tabla 3

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

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

3.2. Algunas reflexiones sobre el núcleo de esta nueva institucionalidad

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

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

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



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

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

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

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

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



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

4. A manera de corolario

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

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

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

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



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

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

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

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

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



Bibliografía

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