

5 Desafíos del sector financiero popular y solidario en Ecuador

Carlos Oñate Paredes

INTRODUCCIÓN

A partir de la vigencia de la actual Constitución ecuatoriana publicada en 2008, los conceptos que respaldan a la economía popular y solidaria (EPS) y su sector financiero han tomado mayor relevancia dentro del análisis de la estructura empresarial en el país, visibilizándola como un actor importante de la economía local. Junto a las definiciones emitidas en la carta magna, fueron creadas normativas que buscaron fortalecer el sector, destacándose la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS) de 2011 y el Reglamento a la LOEPS de 2012.

De acuerdo con la LOEPS (EC 2011, art. 1), la EPS se define como la

forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, *financiamiento* y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad;

es decir, dentro de este concepto se puede entender la existencia de un sector financiero que, bajo esquemas específicos del giro de negocio de las organizaciones participantes, entienda a la intermediación financiera con un enfoque más social y “privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad”. De

hecho, la propia Constitución de la República del Ecuador divide al sistema financiero nacional en tres sectores: público, privado y popular y solidario (EC 2008, art. 309).

Según el art. 78 de la LOEPS (EC 2011, art. 78), el sector financiero popular y solidario (SFPS) se compone de cooperativas de ahorro y crédito (COAC), cajas de ahorro, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales. Dentro de este grupo, las COAC son predominantes en número de beneficiarios y en el flujo de dinero que circula en los procesos de su intermediación financiera, justificando, de esta forma, que el análisis de dichas entidades se considere como la base del presente capítulo.

Las cooperativas de ahorro crédito son “sociedades participativas que integran intereses económicos y sociales”, basándose en principios de adhesión abierta, control democrático, autogestión e independencia, que buscan como fin generar beneficios sociales y, al mismo tiempo, sostenibilidad financiera en el tiempo, proporcionando beneficios a la sociedad dentro de una lógica de desarrollo local (Coba, Días y Tapia 2020, 193). Esta última característica no siempre se cumple, pues existen entidades que crecieron de forma considerable expandiendo sus operaciones desde el área de influencia originalmente establecida hacia otras circunscripciones geográficas del país, cambiando de una dinámica de oferta de servicios de nivel regional a una dinámica de intermediación financiera de índole nacional.

Sobre este aspecto yace un primer desafío del sector cooperativo, que es gestionar sus operaciones a nivel local, permitiendo procesos de desarrollo dentro del poblado, parroquia o cantón que vio nacer o desarrollarse a las COAC, y donde posiblemente servicios financieros adaptados a las necesidades propias de la dinámica económica local sean imprescindibles. Dicho criterio debe ser tratado en un contexto donde instituciones financieras ajenas a la realidad del área geográfica en cuestión, tienden a replicar procesos de su matriz en pequeñas localidades, alejándolas de las verdaderas

necesidades de los habitantes, inclusive aumentando la brecha de inclusión financiera. En síntesis, el apoyo al desarrollo local debería considerarse como una prioridad de todas las COAC que operan en el país, pues el enfoque en las realidades económicas de cada área geográfica permitirá, especialmente, minimizar prácticas de endeudamiento en condiciones desfavorables para la población.

Por otro lado, las COAC han tenido un crecimiento vertiginoso dentro del sistema financiero ecuatoriano, llegando a concentrar aproximadamente un tercio del mercado en la actualidad. Según información sistematizada por la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (Asobanca), y tomando como base la variable “activos totales”, el peso de estas entidades con relación al total de COAC y bancos aumentó de 18% en 2015, a 25% en marzo de 2021. A pesar de la relevancia de la participación de las cooperativas en el sistema financiero, que inicialmente podría ser visto como una consecuencia del número de este grupo de instituciones que operan en el país (514 a marzo de 2021), es importante ratificar que el subsector cooperativo tiene una alta concentración en pocas COAC de mayor tamaño, aquellas pertenecientes al segmento 1.

Según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), las COAC y otras entidades del sector financiero popular y solidario se dividen en cinco diferentes segmentos: el primero —segmento 1— congrega aquellas COAC con más de USD 80 millones en activos totales, el segmento 2 congrega COAC entre USD 20 y USD 80 millones, el segmento 3 agrupa COAC entre USD 5 y USD 20 millones en activos, el segmento 4 entre USD 1 y USD 5 millones, y, finalmente, el segmento 5 incluye aquellas COAC con menos de USD 1 millón en activos totales, además de otras organizaciones como cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales. Según datos de la SEPS, a marzo de 2021, las COAC del segmento 1, que en número representaron el 8% del total (39 de 514), concentraron 81% del total de activos del subsistema, situación que se repite al tomar como base de análisis la

cartera total (78,9%) y los depósitos totales (83%); es decir, existe una condición aún mayor que la de Pareto, donde pocas entidades constituyen la principal fuerza del sistema cooperativo del Ecuador. De hecho, dentro de las COAC del segmento 1, las siete entidades con más de USD 500 millones en total de activos concentran cerca del 50% del segmento, y solamente la cooperativa más grande del país —Juventud Ecuatoriana Progresista (JEP)— representa cerca del 20 y 15% del segmento 1 y del total del sistema cooperativo ecuatoriano, respectivamente. Cabe resaltar que, utilizando como parámetro el total de activos, la COAC JEP, al ser comparada con el sistema bancario ecuatoriano, se ubica en la séptima posición, siendo mayor que 18 bancos.

Los antecedentes presentados sirven de marco para enunciar un segundo desafío, vinculado con la concentración de operaciones dentro del sistema cooperativo, circunstancia que si bien obedece a una dinámica de mercado, donde las COAC más grandes han sabido capitalizar las oportunidades de crédito y ahorro a lo largo del país, va en desmedro de una lógica de equidad en la participación de cooperativas más pequeñas, las cuales podrían entender mejor las relaciones económicas y sociales a nivel local, tal como se sugirió en el primer desafío. Dentro de este punto, no solamente es importante señalar la concentración de las COAC desde las participaciones totales, sino también los procesos generadores de tales brechas entre cooperativas.

Según Cardoso (2019, 190-1), los procesos de fusión y liquidación de COAC y otras entidades del sector financiero popular y solidario han sido factores importantes en el origen de la concentración de operaciones en pocas cooperativas. Según datos de este autor, en 2011 existían 947 COAC a nivel nacional, las cuales agrupaban aproximadamente 5 millones de socios; no obstante, en marzo de 2021 existen solamente 514, que representan más de 8 millones de socios. Por tanto, a pesar de un decrecimiento en casi 50% en el número de entidades en el lapso de una década,

el número de usuarios del sistema cooperativo aumentó en una proporción similar. Cabe señalar que, si bien los procesos de fusión y liquidación se amparan en la normativa del sector como es la LOEPS y el Código Orgánico Monetario y Financiero, la discusión sobre la pertinencia o no de dichos procesos va más allá, pues las necesidades locales y el impacto de las fusiones y liquidaciones de COAC al desarrollo económico de los habitantes de un sector deberían tratarse con imparcialidad, teniendo como objetivo prioritario el mejoramiento de las condiciones de crédito y ahorro.

Cardoso (2019, 198-201) entiende a los procesos de fusión y liquidación de organizaciones del sector financiero popular y solidario como una oportunidad de “subsistencia de la estructura financiera local”, concepto contrario a la captación de los mercados financieros locales por parte de las mayores instituciones del sector bajo una lógica de simple expansión, sin entender las dinámicas propias de cada comunidad. A criterio de dicho autor, la liquidación de una COAC o cualquier otra organización del sector financiero popular y solidario debería ser una solución extrema, cuya motivación principal sea la protección de ahorros y socios. Dichos procesos deben ser guiados por las entidades de control desde la “lógica de las finanzas solidarias”, cuyo objetivo inicial y primario es apoyar a las organizaciones débiles y pequeñas a subsistir en la localidad e impulsar su crecimiento. Sin embargo, la práctica se traduce mayoritariamente en el análisis frío de las debilidades de la estructura financiera de la COAC, sin considerar un entendimiento más profundo del impacto positivo que esta entidad ha generado entre sus socios, o un análisis del costo de oportunidad que existiría en caso de liquidación o fusión con alguna COAC de mayor tamaño.

Un tercer desafío de las COAC dentro del marco de la EPS son las condiciones en el acceso a créditos, especialmente tasa de interés y plazo. Según datos sistematizados por la Asobanca en el último mes disponible (abril de 2021), la tasa de interés activa pon-