



UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS
Laureate International Universities®

FACULTAD DE DERECHO

**“LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO Y EL IMPACTO DE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ECONOMÍA
POPULAR Y SOLIDARIA Y DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR
Y SOLIDARIO.”**

**Trabajo de titulación presentado en conformidad a los requisitos
establecidos para optar por el título de Abogada
de los Tribunales y Juzgados de la República.**

Profesor Guía:

Dr. Ramón Rodríguez

Autora:

Isabel María Larrea Garaicoa

2012

DECLARACIÓN PROFESOR GUÍA

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el estudiantes, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema y tomando en cuenta la Guía de Trabajos de Titulación correspondiente”.

Dr. Ramón Rodríguez

DOCTOR

170700641-5

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”

Isabel María Larrea Garaicoa

171748965-0

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, especialmente a mi papá, mamá y hermanos por haberme apoyado durante el periodo universitario, permitiéndome cumplir mis metas, como también a Juan Carlos Viteri por haber estado presente en los últimos años de la universidad.

RESUMEN

Una cooperativa es una asociación de personas que organizan y administran empresas económicas, con el objeto de satisfacer una variada gama de sus necesidades. Se basan en el esfuerzo propio y en la ayuda mutua de los asociados; atendiendo los intereses socioeconómicos de sus miembros, pero solo en la medida en que esos intereses coincidan o por lo menos no se opongan a los intereses generales de la comunidad. Se rigen por determinadas normas de carácter igualitario y equitativo que si bien resulta lógicamente susceptible de evolución y de diversa formulación doctrinal o legal son en su esencia universales según Kaplan, 1981, p. 16.

Las cooperativas han sido un medio de desarrollo de economía del Ecuador, incluyéndolas como parte importante dentro del sistema financiero, siendo una alternativa para dar solución a los problemas económicos que se presentaban en los estratos medios de la sociedad ecuatoriana, permitiendo el desarrollo en el ámbito laboral y convirtiéndose de esta manera en la respuesta a las necesidades de las personas, creándose este sistema para poder satisfacer las necesidades y favorecer la condición socio económica de las poblaciones.

El sistema cooperativista desde sus inicios al momento de ser regularlas, se produce una separación, por un lado la ley de Cooperativas con su órgano de control, el actual Ministerio de Inclusión Económica y Social y por otro lado aquellas cooperativas que son autorizadas para la realización de intervención financiera, reguladas por la Ley General de Instituciones Financieras, siendo su órgano de control al Superintendencia de Banco y Seguros.

Esta división logro que a lo largo de los años se busque unificar a las cooperativa en un solo órgano de control, pero aunque hubo algunos intentos, recién en el año 2011 se expide en el Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011 la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario que permitiría conformar una sola regulación

ABSTRACT

A cooperative is an association people who organize and manage economic enterprises, in order to satisfy a wide range of needs. They are based on self and mutual aid of the affiliated, attend the socio-economic interests of its members, but only if the interests coincide or at least not are contrary to the general interests of the community. They are governed by certain rules of egalitarian and equitable that although it is logically susceptible of evolution and different legal formulation of doctrine or are in essence universal according Kaplan, 1981, p. 16

Cooperatives have been a means of development of economy of Ecuador, including as important part of the financial system as an alternative to solve the economic problems that appeared in the middle of Ecuadorian society, allowing development in the field labor and thus becoming the answer to the needs of people, creating this system to meet the needs and promote socio-economic status of populations.

The cooperative system in the beginning, there is a separation, in one hand the law of Cooperatives with its control entity, and in the other hand the current Ministry of Economic and Social Inclusion with those cooperatives that are authorized to perform financial intervention, regulated by the Financial Institutions Law, and its control entity, the Superintendency of Banking and Insurance.

This division achievement over the years seeks to unify the cooperatives in order to be in control of a single supervisory body, but although there were some attempts, only in the year 2011 is issued in Official Gazette 444 of 10 May 2011 the Law that would conform with a single controlling member and a single standards of control and credit unions, called Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPÍTULO I.....	2
1. HISTORIA DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN EL ECUADOR.....	2
CAPÍTULO II.....	21
2. ANÁLISIS A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS Y ANÁLISIS A LA LEY DE COOPERATIVAS.....	21
2.1 Constitución y Organización.....	21
2.2 Patrimonio.....	31
2.3 Estructura Interna y Administrativa.....	31
2.4 Disolución y Liquidación.....	34
CAPÍTULO III.....	37
3. ANÁLISIS DE PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA Y DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO ACTUALMENTE LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA Y DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO.....	37

3.1 Economía Popular y Solidaria, Organización y Constitución.....	41
3.1.1 Socios.....	44
3.2 Patrimonio.....	45
3.3 Disolución.....	45
3.4 Sector Financiero Popular y Solidario Organización y Constitución.....	46
3.5 Fomento Promoción e Incentivos.....	52
3.6 Órganos de Control.....	54
3.7 Obligaciones, Prohibiciones, Infracciones y Sanciones.....	56
 CAPÍTULO IV.....	 59
4. ANÁLISIS DE LAS LEYES QUE HAN REGULADO A LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO CON LAS RESPECTIVAS RECOMENDACIONES JURÍDICAS PARA LA CORRECTA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA Y DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO ACTUALMENTE LEY ORGÁNICA DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA Y DEL SECTOR FINANCIERO POPULAR Y SOLIDARIO.....	59
4.1 Principios y Características.....	61

4.2 Objeto Social.....	65
4.3 Constitución y Organización.....	65
4.4 Superintendencia.....	67
4.5 Segmentación.....	68
4.6 Lavados de Activos.....	73
4.7 Socios.....	74
4.8 Órganos de Control.....	76
CAPÍTULO V.....	80
5. Conclusiones y Recomendaciones.....	80
5.1. Conclusión.....	80
5.2. Recomendación.....	82
REFERENCIAS.....	84

INTRODUCCIÓN

El Sistema Cooperativas de Ahorro y Crédito nace en Alemania en el año de 1849, con la primera sociedad crediticia, de la mano de Federico Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) a quien se lo conoce como el “padre del movimiento crediticio”, Raiffeisen fue el primero que creó una cooperativa encargada de la distribución del pan, así como también la creación de una Sociedad de Socorro para los campesinos pobres en el año de 1849, mejorando las dificultades financieras que se presentaban tanto para los campesinos como para los artesanos, dando un gran impulso al sector artesanal.

Debido al crecimiento a pasos agigantados de este sistema alrededor del mundo entero el Ecuador a puesto interés en que se de una regulación de la misma y así buscar la protección al sistema y a la sociedad que lo integra, mediante la creación de normas que han logrado un mayor control y que han llegado a satisfacer ciertas necesidades mediante la regulación de estas medidas a alternativas de sobrevivencia y lucha en contra de los problemas socio- económicos que se han desarrollado en el Ecuador.

Todas estas alternativas que han logrado un avance en la economía del país, se las ha llamado “economía solidaria” la misma que a permitido una mejora en el Ecuador conformándose en uno de los pilares por los cuales la economía y el sistema financiero en si ha logrado una mejora, demostrando que este sistema es válido y viabilidad.

Este sistema cooperativista a mejorado de manera impresionante no tan solo al Ecuador sino que también a lo largo de los años se ha ido conformando en uno de los pilares importante en varias economías del mundo entero.

CAPÍTULO I

1. Historia de las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador

Una cooperativa es una asociación de personas que organizan y administran empresas económicas, con el objeto de satisfacer una variada gama de sus necesidades. Se basan en el esfuerzo propio y en la ayuda mutua de los asociados; atendiendo los intereses socioeconómicos de sus miembros, pero solo en la medida en que esos intereses coincidan o por lo menos no se opongan a los intereses generales de la comunidad. Se rigen por determinadas normas de carácter igualitario y equitativo que si bien resulta lógicamente susceptible de evolución y de diversa formulación doctrinal o legal son en su esencia universales según Kaplan, 1981, p. 16.

En el Ecuador las Cooperativas han evolucionado con el paso de los años a la par de la normativa, buscando adjuntarse a las necesidades del país tomando los principios provenientes de los creadores de este sistema cooperativista.

El sistema Cooperativista tiene su propia historia alrededor de todo el mundo. Esta idea surge principalmente como la forma apropiada para dar solución a los problemas de pobreza y hambre que se suscitaban en Europa, el mismo que permitió el desarrollo en el ámbito laboral de forma distinta a la que se venía dando, convirtiéndose en la respuesta a las necesidades de las personas.

Las cooperativas fueron creadas como una forma de satisfacción de las necesidades hace mas de 150 años en busca de favorecer la condición socio económica de las poblaciones.

En sus inicios, en los años 70 no llego a tener el apogeo que se esperaba, sino que simplemente se la tomo como una ayuda para poder reestructurar algunas áreas que se veían menos favorecidas teniendo en el mundo las cooperativas algunos problemas para desarrollarse como cualquier empresa capitalista,

enfrentándose con concentraciones de capital por ciertos sectores, por cambios tecnológicos, por la globalización y por otras necesidades por las cuales las cooperativas se veían afectadas, pero de la misma manera las cooperativas también se vieron afectas por ciertos aspectos característicos de este sistema que no permitían el correcto avance de las mismas como lo fue, la participación democrática de cada uno de los miembros de las cooperativas, ya que existían complicaciones debido a la competitividad de cada uno de los socios.

En su inicio este sistema se dio en Europa en el que las cooperativas surgieron debido a varios cambios que vinieron suscitándose como lo fue el proceso de industrialización, los diferentes sistemas políticos y en cierta manera la interferencia en el control de los mercados tanto públicos como privados.

Las cooperativas llegaron a tener relevancia desde el siglo XIX, en el que se inicia los primeros movimientos de las cooperativas, formándose los cimientos de las cooperativas actuales.

Este sistema se fue desarrollando de distintas maneras con mayor importancia en ciertos sectores que en otros dentro de Europa como lo fue en Luxemburgo en donde existió el primer movimiento de cooperativas de agricultores, en Berna y Friburgo en 1816 nacen cooperativas dentro del sector lácteo, en España con la Asociación General de Ganaderos de España en 1838, pero principalmente se desarrollaron con mayor amplitud las cooperativas en los países de Reino Unido, Alemania y Francia, los impulsores de este sistema en los cuales se crearon especializaciones en ciertas actividades como lo fue por ejemplo dentro de la agricultura y en algunos otros sectores.

En Gran Bretaña según Mokir, 1997, con la revolución industrial que inicio en 1844, en la ciudad de Rochdale, se produjo un referente que logro varios cambios en el modo de producción y en la socio economía de Europa pasando

de la sociedad feudal al capitalismo, se suscitaron cambios respecto a las cooperativas, siendo el acontecimiento que marco su verdadero avance, la misma que se basaba en principios cooperativos, siendo una iniciativa económica que tendrían repercusiones en todo el mundo.

Gran Bretaña mediante el modelo implementado fue la columna vertebral de las cooperativas, la sociedad de Rochdale tuvo gran experiencia en la aplicación de este modelo teniendo como resultado el poder satisfacer las necesidades del mercado, en la búsqueda de proporcionar trabajo a los ciudadanos, mejorando los salarios y mejorando el trato a los trabajadores.

En Gran Bretaña creyeron que las cooperativas eran un mecanismo que completaba el desempeño de la producción Capitalista creándose como una herramienta adicional que proporcionaba un mercado mucho más competitivo En Francia según Devillers, 1905, en el año de 1831 se crearon las cooperativas con bases asentadas, creándose cooperativas de trabajos.

La primera que fue creada en París tenía como fin u objetivo aumentar las plazas de trabajo, creándose después de varios años en Dinamarca, formándose la primera cooperativa de propietarios de tierras.

En el sur de Alemania según Munkner H.H. 1985 en el año de 1849, nació la primera sociedad de crédito, de la mano de Federico Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) a quien se lo conoce como el "padre del movimiento crediticio", Raiffeisen fue el primero que creó una cooperativa encargada de la distribución del pan, así como también la creación de una Sociedad de Socorro para los campesinos pobres en el año de 1849, mejorando las dificultades financieras que se presentaban tanto para los campesinos como para los artesanos, dando un gran impulso al sector artesanal.

En año de 1852 se fundó la Asociación de Beneficencia Heddersdorf que luego se convirtió en la Asociación Raiffeisenkasse Heddersdorf extendiéndose luego

a la creación de la Mutua Asociación de Ayuda en el año de 1849, encargada de la concesión de créditos para financiar al sector agrícola.

En las zonas urbanas Schulze Delitzch contribuyó con la difusión de créditos, iniciando de esta manera el crédito urbano para financiar el sector de pequeñas empresas y que desde ese momento, solo las personas que se encontraban asociadas a la cooperativa podían acceder a ahorrar y a solicitar crédito, siendo su principal garantía el aparecer como socio dentro de la cooperativa, llegando a tener gran acogida dentro de Alemania y luego también una gran acogida en los demás países a los que se extendió este sistema.

A Alemania se lo consideraba como el país que poseía como pilar las cooperativas de crédito sobre todo durante la revolución Industrial. Las cooperativas llegaron a crearse como una solución para mejorar la economía del país, aumentando el mercado y mejorando de esta manera la condición de los trabajadores. El movimiento cooperativo ha estado marcado por la cantidad de Bancos de Crédito Agrícola Rural y también por las compañías de crédito para los artesanos y pequeños artesanos de zonas urbanas, logrando unificar los distintos bancos de cooperativas de créditos en el año de 1865.

Las cooperativas ofrecían tasas de interés bajas y de esta manera contaban con mayores recursos que les permitía aumentar las inversiones, fomentando la necesidad de crear la ley de Cooperativas y en el año de 1867 se da el reconocimiento esperado al sistema cooperativo.

Luego de la Segunda Guerra Mundial se marco una estabilidad para las cooperativas obteniendo mucha más fuerza la Unión Internacional Raiffeisen aquella que ponía en práctica la organización estructural del sistema cooperativo de acuerdo a los principios de Friedrich Wilhelm Raiffeisen.

En los Estados Unidos de Norte America, por otro lado, el movimiento cooperativo comenzó en el año de 1750 debido a la iniciativa de Benjamin

Franklin, también conocido dentro de los Estados Unidos como uno de los padres de la nación, se extiende la idea del sistema cooperativista a los Estados Unidos, con la creación de la primera cooperativa una compañía de seguros de incendios llamada Contributionship Filadelfia Insurance que hasta la actualidad existe siendo la pionera para que se de la creación de varias cooperativas dentro de los estados Unidos, luego en la misma ciudad de Filadelfia en la en el año de 1758 se dan las primeras cooperativas agrícolas dentro de la ciudad. Posteriormente se le da el debido interés al tema creándose mas cooperativas como lo fue en 1810 la primera cooperativa lechera en la ciudad de New Jersey y la cooperativa New Harmony en el año de 1825, entre otras.

Las cooperativas que se crearon en los Estados Unidos fueron aumentando en número, dedicándose a la adquisición, producción y venta dentro del sector agrícola, buscando el mejorar el sistema, creando de esta manera la Federación de Cooperativas de Producción Agrícola. En el año de 1865 se promulga la primera ley en Michigan, siguiendo los mismos pasos New York en el año de 1867 y Pennsylvania en 1887.

La primera representación nacional de unión de cooperativas se la conoció como La ACI en el año de 1895 la que luego se convertiría en la Liga de Cooperativas en el año de 1909 y finalmente se convirtió en la Liga de Cooperativas de América, aquella organización que buscaba abarcar la unión de varias cooperativas convirtiéndose en 1985 en el National Cooperative Business Association considerada como la primera organización nacional que representaría a todas las cooperativas en sus sectores.

Mediante la creación de cooperativas dentro del sector agrícola y con la experiencia que habían obtenido se busco abrir nuevos segmentos lo que permitió la creación de cooperativas que producirían nuevas actividades, ya que este sistema había logrado mejorar la condición laboral de los Estados

Unidos, siendo una herramienta necesaria que permitiría la mejora de la economía dentro del país.

Los Bancos Cooperativos llegaron a tener importancia en el siglo XX con la creación en el año del 1909 del primer Banco Cooperativo de los Afro-Americanos en la ciudad de Filadelfia propagándose luego este tipo de cooperativas, alrededor, de todos los Estados Unidos.

Las cooperativas llegaron a formar una parte muy importante de la economía del país, luego de la Primera Guerra Mundial, imponiéndose dentro de los mercados estadounidenses así como también luego de la Segunda Guerra Mundial se extendió este sistema con mucha más fuerza alrededor de toda América.

Se lograron crear un gran número de cooperativas con el apoyo de la Unión de Crédito Asociación Nacional (CUNA) establecida en el año de 1934 y luego en el año de 1925 se fundó el Instituto Interamericano de Cooperativas que se preocupaba por los intereses de las cooperativas agrícolas.

Después de la Segunda Guerra Mundial se desarrollaron cooperativas en varios sectores, una de estos fue en el sector de crédito el mismo que fue un segmento de gran interés debido principalmente a las tasas que estos proporcionan, aumentando el uso de las cooperativas en el mercado.

En los Estados Unidos el sistema cooperativo era totalmente distinto al sistema con el que se manejaban en Europa, este estaba conformado en su mayoría por personas jurídicas en vez de personas naturales como es el caso de Europa, pero que de igual forma tuvo un gran impulso para el desarrollo de la economía del país, convirtiéndose en la más grande del mundo industrializado. Luego de la expansión y desarrollo de las cooperativas en casi toda Europa y en Norteamérica, Ecuador se sumó a ese desarrollo mundial, pero con ciertos

aspectos distintos y características propias a las que se desarrollaron en otros países.

Se producen varias modalidades asociativas dentro del Ecuador, las mismas que permiten el desarrollo, la ayuda mutua y el equilibrio económico entre las personas, el principio de unión permitió también acoplar en parte al sector rural, las personas mediante la creación de las cooperativas produjeron una mejor organización dentro de la comunidad, impulsando y mejorando la economía de cada uno de los miembros intervinientes.

Estas modalidades asociativas se han ido puliendo a lo largo de los años y de esta manera han ido obteniendo las características propias, las cuales definen lo que son ahora las cooperativas, convirtiéndose en un elemento para el desarrollo del país, el mismo que ha llegado a ser reconocido por el Estado, mediante la creación e implementación de la ley de Cooperativas.

En estos últimos años, ha llegado a tener mucho más auge esta figura que tiene como característica principal la actuación mediante actividades comunitarias, dando una mayor importancia al desarrollo de la colectividad, mediante la ayuda mutua, permitiendo recoger principios de cooperación y solidaridad de los seres sociables, principios que permiten la recuperación de aquellos valores que no se llegan a tomar en cuenta en otro tipo de figuras, siendo el servicio a las comunidades y la ayuda recíproca la finalidad primordial para la creación de las cooperativas, permitiendo con esta actividad llegar a satisfacer de alguna manera las necesidades que el estado no ha podido suplir, buscando un avance en la economía y en las agrupaciones comunitarias.

Esta figura asociativa que busca la ayuda mutua es lo que ahora se la denomina economía solidaria, la búsqueda del desarrollo de la economía mediante iniciativas fraternas entre las personas pertenecientes a una asociación, mediante la existencia de redes o canales que permiten el

desarrollo de las personas mediante la ayuda de otras. Dentro de la economía solidaria se encuentran las cooperativas, representando uno de los principales pilares para el desarrollo de nuestro país.

Los movimientos cooperativistas más importantes del Ecuador se los puede observar dentro de tres momentos en la historia (Cevallos, 1973, 19-35).

El primero en la última década del siglo XIX en el que se da la creación de ciertas asociaciones artesanales y de ayuda mutua. El segundo a partir de año de 1937 en el que se realiza la primera Ley de Cooperativas para permitir una mayor organización en el ámbito rural, a través de una mejor estructura. El tercero a mediados de los años sesenta, en el año 1964 a partir de la Ley de Reforma Agraria, consolidándose y en el año de 1966 con la creación de la nueva Ley de Cooperativas.

La primera etapa se desarrollo al final del siglo XIX en la que se crearon algunas asociaciones también llamadas organizaciones mutuas, se caracterizaron por ser agrupaciones de gremios que en su mayoría eran de ayuda social o artesanales, las mismas tenían una estrecha relación con la religión católica, como era la costumbre de la época en el Ecuador, no solamente en las organizaciones gremiales sino también en todo el estado en general.

La Iglesia Católica mediante el Vaticano II busco que se llegasen a tomar en cuenta a ciertos sectores marginados, preocupándose por los problemas que se venían suscitando alrededor de todo el mundo, siendo uno de estos países el Ecuador. Uno de los problemas que se suscitaban dentro de nuestro país en esa época, era el reconocimiento de las tierras y las adjudicaciones ilegales ya que tanto la Iglesia como el Estado decidían respecto a la propiedad de las tierras, determinando a quien les pertenecían.

La Iglesia en la actualidad es neutral en relación a la política y con cada uno de los gobiernos, pero en el pasado la Iglesia no actuaba de esa manera, sino que más bien tomaba varias decisiones concernientes al Estado, en especial respecto a la propiedad.

Luego de varios años hubo una desvinculación entre la Iglesia y el Estado debido a la crisis de la sociedad en general y debido al abuso de poder por parte de clero, siempre intentando asegurar el rango, el espacio de acción y el dominio del poder. Se dio un proceso de mejoras por parte de la Iglesia en el año de 1965 por el cual se cambió la actitud hacia las personas marginadas y menos favorecidas buscando el comprometerse más con aquellas personas más necesitadas.

La Iglesia en Latinoamérica principalmente en el Ecuador intentó crear programas de reformas agrarias, en los que se transfirieron las tierras que poseía la Iglesia a los campesinos, pero sin que la Conferencia Episcopal sea la encargada de tomar las decisiones sino que más bien fueron decisiones tomadas por cada obispo, a partir de lo cual se da el punto de partida para que en el Ecuador se produzcan los movimientos cooperativistas. El liderazgo y apoyo por parte de la Iglesia permitió el avance del Ecuador, impulsando varios aspectos que permitieron lograr una mejor organización del sector agrario.

La iglesia fue la impulsadora de la creación de las cooperativas y los sacerdotes fueron los encargados de realizar la administración de las mismas así como los encargados de tomar todas las decisiones concernientes. Las asociaciones creadas en la ciudad de Quito fueron principalmente creadas por la Iglesia Católica, la misma que impulsó el desarrollo en el aspecto industrial, obrero, comercial entre otros, que tenían como fin el fomentar la ayuda social.

Por otro lado las organizaciones creadas en la ciudad de Guayaquil en un principio se encontraban conformadas por varios sectores, como lo era en una

pequeña parte la burguesía, personas vinculadas al partido liberal y también por algunos inmigrantes que eran tanto anarquistas como socialistas.

Tanto en la Sierra como en la Costa ecuatoriana, los movimientos tenían similares características y fines, siempre buscando contribuir y fomentar las causas sociales como por ejemplo ayudar en los casos en que se presentaban enfermedades, así como también en la organización y creación de cajas de ahorro, proporcionando ideas distintas dentro del cooperativismo, dándose de esta manera la creación de varias clases de asociaciones dedicadas a distintos fines pero siempre existiendo similitudes entre las principales del Ecuador, sin embargo a principios del siglo XX el auge que llegó a tener este tipo de figuras comenzó a disminuir en relación a la importancia que se le dio en el siglo XIX, debido principalmente a la creación de sindicatos y también a que la iglesia se deslindó de la administración de las cooperativas, dejándolas sin personas preparadas para la misma.

El cooperativismo avanzó a pasos lentos hasta que se lo reconoció finalmente como un sector importante dentro de la economía nacional, dándose organizaciones como la Sociedad Protectora del Obrero en Guayaquil en el año de 1919, la Caja de Ahorro y la Cooperativa de Prestamos de la Federación Obrera de Chimborazo, que lamentablemente al no contar con una estructura bien definida, no llegó a tener ninguna protección jurídica que les permitiera crecer como organización, hasta que en el año de 1937 se realiza la primera ley de Cooperativas, permitiendo la creación de los primeros pilares estructurales que impulsaron el desarrollo de las cooperativas.

Por lo tanto en esta segunda etapa del movimiento de cooperativas, se da la creación de la ley bajo la primera intervención del Ecuador por decreto supremo número diez del treinta de noviembre de 1937, publicado en el registro oficial número 8131 del primero de diciembre de 1937 realizándose su respectivo reglamento el año de 1938, un momento clave en la historia de las cooperativas.

El patrocinador de la Ley de Cooperativas fue el General Alberto Enríquez Gallo, teniendo como principal objetivo el reglamentar las tradiciones que se encontraban desarrollándose en esa época, marcando una estructura por la cual las personas pertenecientes al cooperativismo iban a lograr establecer una mejor organización desarrollando reglamentaciones tanto sociales como económicos, para que de esta manera exista una mayor tranquilidad dentro de las comunidades indígenas y para que no se de ningún tipo de diferenciación en los tratos a las personas, evitando cualquier tipo de problemas a futuro.

La Ley de Cooperativas se desarrollo con una serie de normas y principios patrocinados por el Ministerio de Previsión Social mediante la creación de leyes afines, esto se produjo principalmente debido a que se vio la necesidad de dar una estructura organizacional a los actos repetitivos de los sectores rurales que se habían convertido hacia varios años atrás en costumbre y que no tenían una reglamentación que permitiera un mejor desarrollo de los mismos. Primordialmente la cooperativas se clasificaron en dos tipos: por un lado las cooperativas de producción y por el otro lado las cooperativas de ahorro, encargadas de dar impulso al sector financiero.

Las cooperativas se enfocaron en brindar una solución a los problemas económicos que se venían suscitando en esa época, especialmente dentro del sector agrícola que era el sector de mayor desarrollo dentro de la economía de la época. Según registros existían alrededor de 159 cooperativas inscritas siendo en su mayoría agrícolas, integradas tanto por la clase media como por la clase media alta.

En el año de 1961 bajo el gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra y como consecuencia de la primera ley de cooperativas se crea la Dirección Nacional de Cooperativas la misma que inicia sus actividades de difusión, educación, legislación, fiscalización y estadísticas del movimiento crediticio, a futuro, en el año de 1979 esta seria remplazada por el Ministerio de Prevención Social y

Trabajo, organismo que tenía una estrecha relación con las cooperativas, preocupándose de promocionar las políticas estatales.

En el año de 1964 se creó el Banco de Cooperativas del Ecuador, como ente crediticio encargado de enlazar las distintas líneas de cooperativas en el país, el mismo comienza otorgando algunos préstamos y el 12 de diciembre de 1964 recibe autorización legal para operar, concediendo los primeros préstamos autorizados en el año de 1965. En la actualidad este Banco de Cooperativas ya no existe ya que cerró sus puertas debido a malas prácticas administrativas.

La falta de una organización definida así como de personal capacitado para desarrollar proyectos e impulsar la normativa ya establecida, produjo que el ritmo de desarrollo de las cooperativas se dé de una manera lenta sin que haya verdaderos avances respecto al tema, produciéndose un verdadero problema, ya que existía la normativa pero no se contaba con una organización administrativa o con personal capaz para manejar e implementar normas y principios, que proporcionarían el empuje faltante para el desarrollo del sector. El haber llevado a la práctica toda la normativa en aquella época, hubiera permitido un impulso mayor de las cooperativas, en el sector socio económico del Ecuador.

La creación de la Ley de Cooperativas, fue el primer paso en el aspecto normativo que permitió darle la importancia al tema de las cooperativas, aunque si bien es cierto, faltó un órgano administrativo, se dio por primera vez la normativa necesaria, por lo que se busco mejorar e impulsar las condiciones de los sectores populares, produciendo un desarrollo lento.

La tercera etapa del movimiento de cooperativas se produjo a mediados de los años sesenta, en el año 1964 a través de la Ley de Reforma Agraria y en el año de 1966 con la creación de la nueva Ley de Cooperativas, a esta etapa se la conoce también como La Nueva Iniciativa Estatal ya que aumento la proliferación de cooperativas en el Ecuador, debido a que se ve la necesidad

de producir un impulso en el sector financiero, las cooperativas permitirían mejorar el sector socioeconómico de todo el país, llegando a ser impulsadas en su mayoría por organismos norteamericanos y también en menor escala, por el estado.

En los años sesenta se dieron acontecimientos internacionales que permitieron el impulso de las cooperativas en el Ecuador. Los Estados Unidos, fomentaba el capitalismo que se enfrentaba al comunismo fomentado por Cuba, siendo estrategia para ambas ciudades y pensamientos, la obtención de la mayor cantidad de adeptos, con finalidades políticas, es decir que en esta búsqueda de adeptos el Ecuador se beneficio de los Estados Unidos ya que ellos proporcionaron ayuda económica y de tecnología, lo que mejoró la estructura cooperativista, encontrándose respaldada y apoyada por el bloque capitalista.

Los Estados Unidos se plantearon que la mejor manera de asegurarse aliados, aunque estos sean pequeños, era el proporcionar ayuda para que exista un crecimiento económico, por lo que existieron aportes internacionales que son necesarios mencionar, que permitieron el desarrollo de las cooperativas en el Ecuador como lo fue el aporte de las ONGs (Organización no gubernamental).

Las ONGs (Arcos, 1997) apoyaron al crecimiento del cooperativismo, pero siempre con alcance nacional, logrando mejores resultados que los alcanzados por el estado ya que siempre se han basado en la solidaridad y la ayuda mutua. Las ONGs han revalorizado el capital humano a través de esta ayuda mutua, mediante la transferencia de conocimientos y de habilidades por parte de la población, aprovechando las oportunidades y así introduciendo mecanismos alternativos para el sector financiero así como también para la comercialización de los productos nacionales.

Las Cooperativas mediante la ayuda de las ONGs han fomentado la conformación y desarrollo de las organizaciones comunitarias, través de aportes internacionales, lo que ha permitido que en el Ecuador existan

Cooperativas y ONGs tanto nacionales como internacionales, estas últimas contando con fondos más sustanciales que las nacionales, que actúan bajo el estado y que debido a esto no han llegado a tener mayor desarrollo en comparación a las organizaciones internacionales.

Durante los años setenta existieron también varios cambios dentro del aspecto jurídico administrativo dentro del Ecuador, dándose la formación de instituciones que permitieron ayudar e impulsar el desarrollo de las cooperativas, mediante la creación de la Ley de Reforma Agraria, un punto primordial dentro de esta tercera etapa, que se produjo en el año de 1964. La normativa jurídica buscaba que con esta nueva ley se proporcionara la importancia necesaria al sector agrario, dándole así un papel importante a las cooperativas, como instrumento para que los campesinos se asocien y puedan producir los cambios esperados en el sector agrario y así superar lo que venía ocurriendo tiempo atrás.

De la misma manera para poder tener un mayor control y regulación se vio la necesidad de crear el Instituto Ecuatoriano de Reformas Agrarias y Colonización, encargado de tomar cualquier decisión que favoreciera al estado respecto a diferentes tipos de abusos que se produjeran en las adjudicaciones de tierras. Así mismo se decidió que para centralizar y mejorar las actividades del sector rural el control de las cooperativas tendrían que trasladarse al Departamento de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura.

En el año de 1973 se produjo una segunda ley de reforma Agraria y Colonización con el objetivo de mejorar aspectos de la anterior ley, que no tenían motivo de ser y reafirmar aquellos que eran necesarios, buscando un mayor impulso al sector agrícola, permitiendo el ampliar su mercado y a su vez impulsar el desarrollo del sector industrial.

Uno de los cambios que se produjeron en la normativa nueva fue que se creó un nuevo elemento, una estrategia que podía responder a aquellos problemas

que se venían dando debido a los procesos de expansión, esta estrategia fue la creación de más cooperativas agrarias que intentarían satisfacer las necesidades básicas del Ecuador, debido a la tendencia de convertirse en un país con mayor desarrollo del sector industrial.

De igual manera se vio la necesidad de ampliar los servicios de crédito y asistencia técnica implementándolos en la nueva ley, eliminando algunas normativas que no permitían un mayor crecimiento dentro de ciertos sectores, mejorando el aspecto socio económico no solo en los sectores rurales sino también en la situación económica de los grandes terratenientes de la época.

Al haberse cumplido con la adjudicación de tierras a través de la implementación del proceso de reforma agraria, las cooperativas se convirtieron en organismos que ya no poseían un motivo para continuar funcionando, su creación fue simplemente para la adjudicación de tierras, por lo que al haberlo logrado, las cooperativas ya no tenían misión aparente que realizar, presentándose en el Ecuador el gran problema por haber creado muchas cooperativas y ahora tener estos entes innecesarios en la economía del país.

Por tal motivo se ve la necesidad de crear una segunda ley de Cooperativas en el año de 1966, para que de esta manera poder reestructurarlas cambiando la misión para la cual fueron creadas; de esta manera con la implementación de una nueva ley se busco dar el impulso necesario al movimiento cooperativista, por lo que se dispuso que las cooperativas no sólo apoyarían al sector agrario sino también utilizaría a diferentes sectores en los que existan necesidades de inversión, orientando a las actividades de las cooperativas a un nuevo ámbito de aplicación como lo fue la concesión de todo tipo de préstamos.

Con esta nueva ley de Cooperativas se creó un sistema jurídico renovado impartiendo los medios necesarios para que se incentive a la población a la utilización de esta nueva figura, proporcionando lazos de confianza renovada

para que la población tenga un soporte proveniente del estado mediante el uso de las mismas. El estado Ecuatoriano realizó ciertas concesiones con la implementación de esta nueva ley, como por ejemplo: las exenciones de impuestos a las cooperativas en costos de exportación o importación de material necesario para el desarrollo institucional.

Esta segunda Ley de Cooperativas obtuvo un mayor alcance de lo esperado, promocionando, asesorando, educando, fiscalizando y registrando todo proceso proveniente de las cooperativas, pero sin embargo, esta no llegó a ser totalmente eficiente como se esperaba ya que todos los procesos que ingresaban no contaban con la agilidad esperada y poco a poco se fueron estancando en su crecimiento, sin llegar a cumplirse las metas esperadas.

En el año de 1969 se crea el Consejo Cooperativo Nacional encargado de planificar, coordinar y fomentar el cooperativismo en el país, siendo el primer órgano encargado específicamente al control y supervisión de las cooperativas, proporcionándole facultades a través de la Ley de Cooperativas.

Este órgano de igual manera no llegó a satisfacer las expectativas esperadas, en el desarrollo de las cooperativas, debido principalmente a la falta de recursos necesarios para poder cumplir obligaciones salariales para el cumplimiento de metas.

En el año de 1969 se crea Coopseguros del Ecuador, la misma que se encontraba bajo la supervisión de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador y en el año de 1971 se busca la impartición obligatoria en la enseñanza, sobre cooperativas, en el nivel primario y secundario de los colegios, bajo resolución ministerial, dándole impulso por parte del estado, buscando que desde temprana edad los niños aprendan sobre la importancia del cooperativismo.

Luego de que el estado fomenta el cooperativismo en las escuelas, se busca fomentar también el cooperativismo en todos los ámbitos de la sociedad ecuatoriana, a través de la creación del Instituto Cooperativo Ecuatoriano, el mismo que se encontraba conformado por varios organismos de integración y servicios cooperativos, tanto de instituciones públicas como privadas, que fomentaban su desarrollo.

En el año de 1976 se reduce de manera sustancial el apoyo del estado a las cooperativas, disminuyendo la asignación del presupuesto asignado, debido a la crisis por la cual estaba atravesando el Ecuador, entregando menor presupuesto a la Dirección Nacional de Cooperativas.

En el año de 1988 la FECOAC (Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, 1983) comienza a trabajar con dos fuentes de financiamiento, por un lado fondos provenientes de BIDCOLAC que constituían el mayor porcentaje de los recursos y por el otro lado se produce la intervención por parte del estado, mediante la Superintendencia de Compañías, a una de las cooperativas de mayor renombre en esa época, produciendo la liquidación de la misma.

En el año de 1992 se producen varios sucesos, uno de estos es la presentación del proyecto de Ley que provocaría un cambio para las cooperativas en la historia, la creación de la Superintendencia de Cooperativas de esa época. El proyecto de ley finalmente fue vetado por el presidente de la República, el Dr. Rodrigo Borja Cevallos, por lo cual no se lograría el desarrollo de las cooperativas a nivel nacional, disminuyendo la posibilidad de crecimiento de este sistema.

Se crearon de igual manera para el año de 1995 corporaciones de servicio especializado para atender servicios de asistencia técnica, destinados a las cooperativas de ahorro y crédito, las mismas que no cumplieron su fin esperado, sin que hasta el momento se dé una correcta proporción de ayuda a

las cooperativas ni a través de corporaciones ni a través de ningún otro órgano destinado al apoyo de las cooperativas de ahorro y crédito.

En el año de 1998 se da uno de los sucesos más importantes a los largo de la historia de las cooperativas, bajo la presidencia del Dr. Fabián Alarcón se expide un reglamento, el mismo que se encontraba conformado por la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, en la cual se buscaba diferenciar a aquellas cooperativas que realizaban intermediación financiera con el público. Las Cooperativas de Ahorro y crédito debían pasar a formar parte de la Superintendencia de Bancos, debiendo ser reguladas para contar con autorización para funcionar.

Este proceso cambio el trato y funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos a diferencia de las otras cooperativas que no se encontraban reguladas. Estas tenía que regirse a lo expuesto para las instituciones financieras, teniendo un mayor control como lo fue por ejemplo: el margen de intereses que podían cobrar por los préstamos, sin que existiera una tabla fija.

En el año de 1998, en la ciudad de Santo Domingo, 27 cooperativas conformaron el consorcio de Cooperativas de Ahorro y Crédito del sector rural del Ecuador, existiendo un apoyo por parte de las cooperativas para impulsar ciertos proyectos similares y así poder desarrollar a la comunidad.

En el año de 1999 el Ministerio de Bienestar Social mediante resolución de acuerdo ministerial concedió personería jurídica a la Central de Crédito Cooperativo, iniciando con 21 cooperativas de ahorro y crédito, extendiéndose también la personería jurídica a la Unión Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito.

También el año de 1999, el informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas concluyo que respaldaba el movimiento cooperativo y

se da un proyecto por el cual se crea un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas, debiendo ser reconocidas y apoyadas.

De igual manera el año de 1999 debido al congelamiento de los bancos se produjo una marcha pacífica por parte de las cooperativas de ahorro y crédito para que se de el descongelamiento del dinero que mantenían en la banca Formal, marcha que obtuvo el éxito esperado y por lo tanto el beneficio de los socios afiliados a las Cooperativas.

Como nos podemos dar cuenta las cooperativas han tenido un desarrollo paulatino a lo largo de la historia, siendo uno de los pilares principales de la economía del estado ecuatoriano.

Las cooperativas de ahorro y crédito se han visto divididas, diferenciándose en el órgano de control, existiendo una mayor cantidad de requisitos para las cooperativas reguladas, pertenecientes a la Superintendencia de Bancos, pero aun así se han venido cumpliendo los fines propuestos por cada una de ellas, existiendo en la actualidad una gran cantidad de nuevas cooperativas.

Una vez examinado el contexto histórico y económico-social en el que han surgido y se han desarrollado las cooperativas y cómo esas entidades se han venido integrando, a nivel nacional, en diferentes instancias, es necesario analizar a las cooperativas que se encuentran bajo el control de la Superintendencia de Bancos, diferenciándolas de aquellas cooperativas que en la actualidad están bajo el control del Ministerio de Inclusión Económica y Social y que posteriormente, según el proyecto de ley, pasaran a formar parte de una nueva Superintendencia, conformada por aquellas cooperativas no reguladas, objetivo principal de estudio de la presente tesis.

CAPÍTULO II

2. Análisis a la Ley General de Instituciones Financieras y Análisis de la Ley de Cooperativas.

En Ecuador, las cooperativas de ahorro y crédito reguladas y no reguladas son una importante fuente económica sobre todo en el área de prestación de servicios financieros en la zona rural, siendo las entidades no-reguladas las que más servicios prestan en las zonas rurales, aún cuando el rango de estas sea menor y su capacidad técnica mucho menor, pero de igual forma, tanto las cooperativas reguladas como no reguladas han buscado el poder expandir su presencia en el mercado, teniendo cada vez mayor importancia dentro de la economía del país.

2.1 Constitución y Organización.

El sistema de cooperativas de ahorro y crédito posee dos marcos conceptuales, así como a su vez dos entes supervisores en la que por un lado se encuentra el ente estricto y por otro lado un ente no tan estricto, conformándose de esta manera las cooperativas no reguladas y las cooperativas reguladas.

Dentro de las cooperativas no reguladas como su nombre bien lo dice se encuentran aquellas cooperativas que no poseen una regulación tan marcada como la tienen las Cooperativas de Ahorro y Crédito que pertenecen a la Superintendencia de Bancos y Seguros, pero que de alguna manera poseen un tipo de control proveniente de un órgano perteneciente al estado, que en el año de 1983 era la Dirección Nacional de Cooperativas, luego el Ministerio de Prevención y Seguridad, después el Ministerio de Bienestar Social y en la actualidad el Ministerio de Inclusión Económica y Social bajo su principal ley de cooperativas.

Según la Ley de Cooperativas (Ley de Cooperativas, 2004) en el artículo 1 nos dice que:

“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 todos sus miembros”.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito no reguladas de acuerdo a su constitución y organización le compete exclusivamente al Ministerio de Inclusión Económica y Social el cual es el encargado de estudiar y aprueba los estatutos de todas ellas, concediéndoles personería jurídica y así permitiéndoles su registro.

Las personas que deciden conformar una cooperativa, se reunirán en asamblea general, por la cual en mayoría de votos aprobarán el estatuto que regirá a la cooperativa y luego de la revisión y aprobación por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social, el estatuto aprobado fijará el principio de existencia de la cooperativa, desde el momento de su inscripción, en el registro de la Dirección Nacional de Cooperativas.

La aprobación de funcionamiento de las Cooperativas no reguladas la realiza el Ministerio lo que resulta mucho más fácil al no existir tantos requisitos, mientras que para el caso de las cooperativas reguladas, su constitución se ha ido complicando a lo largo de los años y se han presentado algunos cambios en la normativa, para la conformación de las mismas.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito reguladas se encuentran controladas por un ente mucho más estricto, que es la Superintendencia de Bancos y Seguros mediante lo expuesto en la Ley General de Instituciones Financieras, la misma

que se ha encargado a lo largo de los años de controlarlas tomándolas en cuenta como parte del sector financiero del Ecuatoriano.

Por lo tanto el sistema financiero ecuatoriano se encuentra conformado por un conjunto de entidades públicas y privadas que debidamente autorizadas, por la Superintendencia pueden realizar las siguientes funciones:

- Intermediación en el crédito
- Administración de bienes y capitales
- Servicios financieros y auxiliares al sistema
- Seguros privados
- Mercado de valores
- Protección al sistema y sus particulares

Las instituciones financieras se dividen en el Ecuador en dos clases, las Instituciones financieras de carácter público, como el Banco del Estado y el Banco Nacional de Fomento, y por otro lado las Instituciones de carácter privado. Las instituciones de carácter privado se encuentran divididas en:

- Instituciones Financieras propiamente dichas.
- Instituciones de Servicio Financieros.
- Instituciones de Servicio Auxiliares.
- Sistema de seguro privado.
- Sistema del mercado de valores.

Siendo útil para nuestro análisis las Instituciones Financieras propiamente dichas, las mismas que se clasifican en:

- Bancos
- Sociedades Financieras o Corporaciones de Inversión y Desarrollo
- Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda
- Cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público

Las cooperativas por lo tanto se encuentran sujetas tanto a la aprobación como al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Las cooperativas reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros se encuentran reguladas principalmente por la Ley General de Instituciones Financieras (Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, 2001) según lo expuesto en el artículo 1 de la presente ley, el cual nos dice:

“ARTÍCULO 1.- Esta Ley regula la creación, organización, actividades, funcionamiento y extinción de las instituciones del sistema financiero privado, así como la organización y funciones de la Superintendencia de Bancos, entidad encargada de la supervisión y control del sistema financiero, en todo lo cual se tiene presente la protección de los intereses del público. En el texto de esta Ley la Superintendencia de Bancos se llamará abreviadamente "la Superintendencia"... Las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, así como las instituciones de servicios financieros, entendiéndose por éstas a los almacenes generales de depósito, compañías de arrendamiento mercantil, compañías emisoras o administradoras de tarjetas de crédito, casas de cambio, corporaciones de garantía y retro garantía, corporaciones de desarrollo de mercado secundario de hipotecas, que deberán tener como objeto social exclusivo la realización de esas actividades, quedarán sometidas a la aplicación de normas de solvencia y prudencia financiera y al control que realizará la Superintendencia dentro del marco legal que regula a dichas instituciones, en base a las normas que expida para el efecto...”

Por lo tanto y como vimos anteriormente las cooperativas pertenecen al sistema financiero siendo controladas y reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros pero esto proveniente de varios antecedentes que suscitaron en la historia Ecuatoriana.

Los primeros cambios se dieron en el año de 1983 en que la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público, reformó el artículo 17 de la Ley General de Bancos, con la que la Superintendencia de Bancos asumiría el control y vigilancia de las entidades que se encargarían de realizar operaciones financieras, incluyendo la Junta Monetaria, a las cooperativas de ahorro y crédito.

En el año de 1986 se decidió que todas las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público, según decreto Ejecutivo pasaran al control de la Superintendencia de Bancos y de este modo 120 cooperativas que se encontraban bajo el control, en ese tiempo, de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Previsión y Seguridad (hoy Ministerio de Inclusión Económica y Social) pasaron a formar parte de la supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Este ingreso sin que exista ningún tipo de requerimiento técnico por parte de la Superintendencia de Bancos provocó varios procesos de liquidaciones de un buen grupo de instituciones, debido a que a pesar de que antes tenían un buen funcionamiento, los controles impuestos hicieron que algunas instituciones desaparecieran, afectando al sector.

En el año de 1992 la Superintendencia bajo Resolución DGC-92-098 determinó que muchas cooperativas se estaban viendo afectadas y que no poseían la capacidad de sujetarse a las normas legales, debido a su estructura orgánica y financiera, siendo necesario que las instituciones cuenten con una situación financiera sólida, a fin de poder estar bajo el control de la Superintendencia de Bancos y Seguros y de esta manera poder competir en el marco financiero, por lo que solamente aquellas cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público, cuyo monto de activos alcance o supere el equivalente de 20 mil salarios mínimos vitales, podía encontrarse bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Seguros, por lo que solo 25 cooperativas quedaron bajo el control

de esta y las demás volvieron al control de la DINACOOB, ratificándose mediante la Ley General de Instituciones Financieras.

Debido a esto se emitió en el año 1998 el Decreto 1227 en el que especificaba que “para el ingreso de las cooperativas de ahorro y crédito al control de la SBS era necesario un capital o patrimonio mínimo de 300 mil UVCs”, llegando a estar dentro del control de la Superintendencia de Bancos y Seguros un total de 25 cooperativas.

El 4 de diciembre del 2001 el Decreto Ejecutivo 1227 analizó la posibilidad de la creación de una Ley Especial para las Cooperativas de Ahorro y Crédito llegando a la conclusión de que al crear un nuevo marco jurídico, iba a ocasionar la repetición de la mayoría de las leyes que se encuentran dentro de la Ley General de Instituciones Financieras, por lo que la Superintendencia de Bancos y Seguros vio la necesidad de sustituir el decreto por uno nuevo, el Decreto Ejecutivo 2132 del 2001, por el cual se dispuso “la obligación hacia las cooperativas de ahorro y crédito que realicen intermediación financiera con el público, sin que exista limitación al monto de sus activos, de incorporarse al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros excluyendo de dicho control a las cooperativas que efectúen operaciones de forma exclusiva con los socios siempre y cuando exista una relación de dependencia con un patrono común”, es decir cuando se tratare de una cooperativa cerrada.

Lo dispuesto en este Decreto determinaba que de nuevo todas las cooperativas pasen al control de la SBS pero esta vez existía un plazo de 90 días en que las cooperativas tenían que decidir si formaban parte del control de las cooperativas o sino, según la norma existían dos opciones, transformarse en cooperativas cerradas o liquidarse, viéndose afectadas en gran parte las cooperativas de ahorro y crédito que no llegarían a formar parte de las demás cooperativas controladas por la SBS, por lo que se decidió sustituir este decreto con el Decreto Ejecutivo 3050 en el año 2002.

El Decreto Ejecutivo 3050 modifico principalmente el artículo 2 del decreto 2132 excluyendo no solamente a las cooperativas de ahorro y crédito cerradas sino también a aquellas cooperativas que su capital sea inferior de 200 mil dólares y a aquellas que tengan activos inferiores a un millón de dólares.

De esta manera se volvió a dar una división a las cooperativas de ahorro y crédito, pero esta vez existió un aspecto inconcluso dentro del decreto, como lo fue la necesidad de clarificar el cumplimiento de ambos requisitos, o simplemente con uno bastaba, para formar parte del control de la Superintendencia de Bancos y Seguros; de igual manera se presentó otro problema ya que las cooperativas de ahorro y crédito que estaban en el proceso de pasar al control de SBS detuvieron su proceso debido a que no se encontraban en liquidación ni en transformación a cooperativa cerrada, por lo que prefirieron mantenerse como cooperativas no reguladas.

Luego del Decreto Ejecutivo 3050 se crea un nuevo Decreto Ejecutivo, el 354 el cual daría la solución a algunos vacíos normativos del Decreto 3050, en el año 2005, el mismo que se encargaría de la constitución, organización, funcionamiento y la liquidación de las cooperativas, incorporando también a la regulación a las cooperativas de ahorro y crédito de segundo piso, prohibiendo desde ese momento cualquier tipo de prestación de servicios sociales que no fueren financieros.

El Decreto Ejecutivo 354, respecto a la constitución de las cooperativas faculta a la Junta Monetaria a determinar los montos mínimos, pero esta vez de acuerdo a la zona geográfica en la cual se encuentre ubicada la cooperativa y el área de influencias del medio, sin embargo la Junta Bancaria mantuvo la normativa por lo cual el patrimonio técnico para constituir una cooperativa era de 788.682 dólares y respecto a el monto mínimo de activos la Junta Bancaria emitió la Resolución JB-2006-905 fijándola en 10 millones de dólares, siendo el monto necesario para pasar al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Por lo tanto para la constitución de las Cooperativas de Ahorro y Crédito es necesario el cumplimiento de la resolución emitida por junta bancaria, conforme al monto mínimo para su conformación, así como también es necesario que la Superintendencia autorice la creación y funcionamiento de la cooperativa, mediante la aprobación de los estatutos, según los requisitos de la Ley.

Existe de igual forma la opción de que las cooperativas no reguladas pasen a constituirse como cooperativas reguladas, siendo necesario que se especifique los requisitos de la misma, según la Resolución JB-2006-905 de 2006, y estos son los siguientes:

- Número de socios.
- Proyecto de reforma de estatuto de la cooperativa, el cual tendrá:
Nombre o razón social y domicilio principal de la cooperativa.
- Objeto social exclusivamente concretado a las actividades de intermediación financiera con el público.
- La determinación del valor de los certificados de aportación, que será de un dólar de los Estados Unidos de América, cada uno, o múltiplos de ese valor.
- Los derechos y obligaciones de los socios, así como las causales y procedimientos para sancionarlos
- La forma en que se organizará la administración de la cooperativa.
- La forma de pagar el incremento del capital social.
- La forma para la constitución de las reservas y distribución de excedentes.
- La forma de deliberar y tomar decisiones en la asamblea general, su convocatoria e instalación.
- Las causas de disolución y liquidación voluntarias de la cooperativa y las causas de liquidación forzosa serán las determinadas en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero
- Los procedimientos para reformar el estatuto social.

- Las causas de inhabilidad y remoción de los miembros del consejo de administración.
- Las demás disposiciones que considere la cooperativa en cuanto no se opongan a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, al Reglamento y de acuerdo a las Normas Generales para la aplicación a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

Desde el momento en que una cooperativa de Ahorro y Crédito ha cumplido con todos los requisitos antes mencionados la Superintendencia califica la responsabilidad, idoneidad y solvencia tanto del consejo de administración como también del gerente general. La Superintendencia tendrá un plazo máximo de sesenta días de recibida la documentación completa para aprobará su calificación y los estatutos mediante resolución o para rechazarla mediante oficio.

Si llegase a haber esta aprobación la Superintendencia dispondrá que se publique la resolución en un periódico de circulación nacional como también en el registro oficial y que se realice la inscripción de la misma en el Registro Mercantil correspondiente, cumpliéndose a demás con las exigencias se encuentren determinadas dentro de la resolución.

Una vez que la Superintendencia haya verificado el cumplimiento de lo dispuesto en la resolución, calificara además el plan de negocios el cual tendrá que contar con la aprobación de este organismo para que de esta manera se conferirá el certificado de autorización, que es el único documento que permitirá el funcionamiento de una Cooperativa de Ahorro y Crédito regula por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Cuando las Cooperativas de Ahorro y Crédito ya forman parte de las cooperativas reguladas bajo el control de la Superintendencia es necesario a demás cumplir con algunos requisitos con la Superintendencia a lo largo de su existencia legal, dentro de estos requisitos es necesario que:

- Se Cumpla con las normas de solvencia y prudencia financiera, de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.
- Se lleve la contabilidad de acuerdo con las normas contables dictadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros;
- Remita a la Superintendencia de Bancos y Seguros la información estadística que requiera a través de circular;
- Se Elabore los reglamentos y manuales de control interno y presentarlos a la Superintendencia de Bancos y Seguros, cuando los requiera;
- Cumplir estrictamente con las normas e instrucciones que se hallen vigentes y con las que se expidan,
- Se remita a la Superintendencia de Bancos y Seguros los estatutos de la cooperativa y que se los distribuya entre sus socios
- Contratar los servicios del auditor interno, auditor externo y calificadoras de riesgos, de conformidad con las normas establecidas por la Ley y por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Dentro de la Ley General de Instituciones Financieras nos habla también de que existen cooperativas de Ahorro y Crédito de segundo piso las cuales son instituciones financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros y sujetas a su control, que tienen por objeto operar solo con las cooperativas de ahorro y crédito de primer piso asociadas.

Para el caso de Cooperativas de Ahorro y Crédito de segundo piso estas tendrán los mismos requisitos que para la constitución de cooperativas de primer piso pero además el capital social mínimo para la constitución tendrá que ser de 1.000.000, teniendo la potestad la junta bancaria de exigir un capital mayor, también es necesario que para la constitución de cooperativas de segundo piso tener la participación de por lo menos 10 cooperativas de primer piso y el aporte para la constitución del capital tendrá que ser en numerario.

2.2 Patrimonio

De acuerdo al patrimonio necesario para la conformación de las cooperativas de ahorro y crédito reguladas de primer piso, como vimos anteriormente según la última resolución emitida por la junta bancaria será de 788.682 dólares y el monto mínimo de activos será de 10 millones mientras que en las cooperativas de Ahorro y Crédito no reguladas, dentro del régimen económico poseen un capital social variable, ilimitado e indivisible que se encuentra formado en su mayoría por las aportaciones de los socios pero que también puede estar formado por las cuotas de ingreso y multas, del fondo de reserva de las subvenciones, donaciones, legados y herencias y en general todos los bienes muebles o inmuebles que se quieran aportar a la cooperativa

2.3 Estructura Interna y Administrativa

De acuerdo a la estructura interna dentro de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, el número de socios necesarios para la constitución según el artículo 11 del Reglamento que rige la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, y las cooperativas de segundo piso sujetas al control de las Superintendencia de Bancos y Seguros nos dice que serán:

“Para su constitución y funcionamiento, las cooperativas deberán estar integradas en todo tiempo por un mínimo de cincuenta personas naturales mayores de edad o personas jurídicas de derecho privado. La reducción del número de socios por debajo de este número será causal de liquidación forzosa.”

En el caso de cooperativas no reguladas los socios dentro de las cooperativas podrán ser:

- a) Quienes tengan capacidad civil para contratar y obligarse.
- b) Los menores de 18 años y cuantos se hallen bajo tutela o curaduría, que lo hagan por medio de su representante legal;
- c) Los menores comprendidos entre los 14 y los 18 años de edad, por si solos, en las cooperativas estudiantiles y juveniles; y,
- d) Las personas jurídicas que no persigan fines de lucro.

Por otro lado pueden ser socios dentro de las cooperativas de Ahorro y Crédito reguladas según la Ley General de Instituciones Financieras:

- a) Las personas naturales;
- b) Las instituciones financieras, nacionales o extranjeras, ya sea directamente o por intermedio de instituciones siempre y cuando hubiere suscrito entre sí convenios de asociación
- c) Las personas jurídicas o sociedades mercantiles.
- d) Las fundaciones, corporaciones, sindicatos, congregaciones u otras personas jurídicas, que por su naturaleza no tengan fines de lucro;
- e) Las compañías de seguros y reaseguros;
- f) Las compañías administradoras de fondos y de fideicomisos y las casas de valores, cuando así conste en el contrato
- g) Los fondos de inversión, de cesantía y de pensiones legalmente constituidos, previamente calificados por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

De igual forma los socios de una cooperativa deberán tener una ocupación dentro de cooperativa con una actividad determinada para desarrollar. La Asamblea General es la máxima autoridad de la cooperativa y las decisiones que tomen será por mayoría de votos, siendo obligatoria para todos los socios, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito reguladas siempre tendrán que estar conforme a la Superintendencia de Bancos y Seguros

También dentro de la Estructura interna, la denominación de las cooperativas reguladas como no reguladas podrá ser cualquiera, siempre y cuando no sea esta utilizada por otra cooperativa, pero de ser el caso, no se le permitirá el uso.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito no reguladas están fomentadas y supervisadas por el Consejo Cooperativo Nacional siendo este el máximo organismo, encargado de planificar y fomentar la actividad de las cooperativas dentro del Ecuador, Este Consejo se encuentra conformado principalmente por el Director Nacional de Cooperativas y por seis representante de la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República; de la Confederación Nacional de Cooperativas; de las instituciones de Crédito Cooperativo; del Instituto Cooperativo Ecuatoriano; del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario; y por ultimo del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación.

El Director Ejecutivo será el encargado de llevar todas las actividades y resoluciones del Consejo Cooperativo Nacional, esta Dirección Nacional de Cooperativas es la dependencia del Ministerio de Bienestar Social quien es el encargado de la designación del director.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito reguladas se encuentran supervisadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros siendo este un organismo técnico que posee autonomía tanto administrativa, como económica y financiera, de igual forma posee personería jurídica de derecho público.

La Superintendencia está dirigida y representada por el Superintendente de Bancos cuyos requisitos para su elección se encuentran redactados en la Constitución.

La Superintendencia posee también a su cargo, a la Junta Bancaria conformada por cinco miembros: el Superintendente de Bancos, quien preside; el Presidente General del Banco Central del Ecuador; dos miembros con sus alternos, designados por el Presidente Constitucional de la República; y un alterno que será designado por los cuatro restantes. De igual forma la ley general de instituciones financieras posee su reglamento, el mismo que determina el alcance de la ley y aclara algunos puntos que no llegan a ser topados por esta, siendo la que permite esclarecer a la ley en sí y que permite la aplicación a la norma.

2.4 Disolución y Liquidación

Finalmente de acuerdo a la normativa sobre la Disolución y Liquidación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito no reguladas podrán ser disueltas por acuerdo del Ministerio de Bienestar Social, mediante un informe de la Dirección Nacional de Cooperativas. Dentro de las causales por las cuales se puede disolver una cooperativa están:

- 1) Estar cumplido el tiempo para el cual fue constituida
- 2) Haber resuelto su disolución por votación
- 3) Haber disminuido el número de socios del mínimo legal
- 4) No haber realizado, en el lapso de dos años, la actividad necesaria para lograr las finalidades para las que fue establecida;
- 5) Por fusión con otra cooperativa;
- 6) Por violación de la Ley, del Reglamento General o del estatuto;
- 7) Por contravenir reiteradamente a las disposiciones emanadas del Ministerio de Bienestar Social
- 8) Por quiebra; y,
- 9) Por cualquier otra causal que conste en el Estatuto.

El Ministerio de Bienestar Social designará un liquidador en todas las causales exceptuando en el caso de que sea por motivo de fusión con otra cooperativa. Por otro lado las cooperativas reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros posee un capítulo entero respecto a la disolución y liquidación de las instituciones financieras, así como también se sujetarán a lo dispuesto por la ley de compañías.

Existen dos tipos de liquidaciones: por un lado la voluntaria y por otro lado por falta de cumplimiento por parte de la cooperativa, con lo dispuesto por la Superintendencia de Bancos y Seguros, respecto a la normativa.

Si las instituciones del sistema financiero no cumplen con las disposiciones de la Superintendencia de Bancos, específicamente, respecto al patrimonio técnico, el superintendente iniciará con las disposiciones de regulación, cuando una institución del sistema financiero registre pérdidas en los dos últimos trimestres o cuando la proyección de sus negocios indique que dentro de los dos trimestres siguientes, podría caer por debajo del nivel mínimo de patrimonio técnico requerido. El superintendente bajo responsabilidad del organismo de control y de la entidad financiera dispondrá de varias maneras para que se pueda regularizar la institución, pudiendo hacer aumentos de capital mediante la emisión de acciones, para que de esta manera se capitalice la institución y se regularice.

En el caso en que no exista una regulación por parte de la institución financiera, el superintendente podrá declarar la liquidación de la institución, pero del ser necesario se solicitará al juez las medidas cautelares sobre aquellos bienes que se vean en peligro.

La Superintendencia de Bancos luego de esto, en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la declaratoria de liquidación, procederá a emitir un informe sobre la situación financiera de la institución financiera, para lo cual la

Superintendencia de Bancos podrá contratar una firma especializada para la realización del informe.

La Superintendencia mediante resolución aprobada por la Junta Bancaria, podrá declarar la liquidación forzosa de una institución del sistema, designando uno o varios liquidadores de la institución, dependiendo del caso y si es una institución hubiese cometido algún tipo de infracción, la Superintendencia, por resolución removerá a los miembros del directorio y al representante legal y requerirá inmediatamente al órgano competente, para que realice la o las designaciones que fuesen del caso.

El liquidador notificará dentro de los siguientes treinta días contados a partir de la declaratoria de liquidación forzosa, mediante tres avisos publicados a día seguido, en un diario de circulación nacional, a toda persona natural o jurídica que pueda tener acreencias, contra la institución financiera en liquidación, para que formule mediante documentos probatorios, la existencia de algún tipo de deuda con la institución.

Por otro lado en el caso de cooperativas de ahorro y crédito que deseen realizar la disolución voluntaria, se presentara la solicitud de igual manera, a la Superintendencia de Bancos y Seguros quien será la encargada de realizar la declaración de disolución.

CAPÍTULO III

3. Análisis del proyecto de Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, actualmente Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario

Por la división existente por parte de las Cooperativas de Ahorro y Crédito se han dado varios comentarios de cómo lograr que las cooperativas sean reguladas por un solo órgano y que de esta forma ya no siga existiendo esta división.

Tanto así que se proporcionaron varias críticas a la regulación que existía hacia las cooperativas de ahorro y crédito, por lo que se buscó solucionar el problema existente.

Esto se convirtió en un hecho de vital importancia, ya que inclusive un conferencista de la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Crédito para América Latina, resalto que existe un grave problema respecto a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, sobre todo en lo relacionado a la supervisión de las mismas, lo que a causado que existan varias cooperativas de distintos tamaños y distinta forma de organización, dificultando el problema de control, y que se origine un descontento por parte de varias instituciones que apoyan al sector cooperativo, como también de agentes económicos que se encuentran afectados por esta división, siendo necesario encontrar soluciones pertinentes y así lograr un mayor control por parte de las cooperativas.

La supervisión de un solo ente de control brindaría una mayor estabilidad hacia el sector cooperativo de ahorro y crédito, fortaleciendo a cada una de las cooperativas y brindando tranquilidad a cada una de las personas que lo conforman.

Es así que mediante la nueva Constitución Ecuatoriana del 2008 se comienza a tomar en cuenta esta problemática social.

El artículo 286 de la Constitución de 2008 nos dice que:

“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.

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”

La constitución nos habla respecto a una economía popular y solidaria, dentro de la cual se toma en cuenta a las Cooperativas de Ahorro y Crédito tanto reguladas como no reguladas, tema que más adelante trataremos a profundidad, pero que es el comienzo para que a las cooperativas se les tome en cuenta mediante una sola ley.

El artículo 309 de la Constitución del Ecuador de 2008 complementa lo expuesto en el artículo 286 por el cual nos dice que:

“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”.

El sistema financiero se encuentra dividido no solo por el sector público y privado sino que también crea un nuevo sector, llamado el sector popular, el cual realiza intermediación financiera mediante recursos del público, proporcionándoles autonomía a cada uno de los sectores convirtiéndolos en entidades con responsabilidad administrativa.

El artículo 311 de la constitución de 2008 hace referencia a las personas jurídicas por las cuales se encuentra conformada:

“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.”

El artículo 319 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 reconoce las distintas formas de organización, artículo que va acorde con las cooperativas, siendo una forma de asociarse para seguir un fin común.

“Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas.

El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza; alentará la producción que satisfaga la demanda interna y garantice una activa participación del Ecuador en el contexto internacional”.

Por lo que es necesario definir a la Economía Popular y Solidaria, que según la ley se entenderá como a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

Entendiéndose como principio a ayuda mutua para la búsqueda de un fin pero siempre respetando el principio del buen vivir.

El objetivo por el cual se creo esta ley es poder implementar el desarrollo a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, estableciendo un marco jurídico común, para las personas tanto naturales como jurídicas que integran a este sector, instituyendo un régimen de derechos obligaciones y beneficios, también la ley busca establecer una institución pública encargada de ejercer la rectoría, regulación, control , acompañamiento y financiamiento de la Economía Popular y Solidaria para que de esta manera exista un control hacia las personas que la conforman.

De igual forma se enmarcan algunos principios necesarios para el cumplimiento de la ley, dentro de esto se busca que se proteja y se actúe dentro del buen vivir y el bien común para que cada una de las personas sea respetada por el trabajo realizado y logren conseguir el desarrollo deseado, siempre y cuando se respete el siguiente principio que es la prelación del trabajo sobre el capital, es decir que los intereses colectivos lleguen a estar siempre sobre los intereses individuales, para que de esta manera exista un equilibrio en la sociedad y que puedan desarrollarse no solo de manera individual sino también de manera colectiva, velando por el beneficio de las demás personas.

Que exista un comercio justo que nos permita el consumo ético y responsable por parte de los usuarios de los productos ofertados, prevaleciendo la equidad tanto en el género como en la identidad cultural y que mediante esta preocupación los resultados de un buen trabajo permite la existencia de una distribución equitativa y solidaria de todos los excedentes o ganancias.

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidariose preocupa de que exista una responsabilidad social y ambiental, prevaleciendo la solidaridad no tan solo hacia las personas sino que también hacia el medio ambiente, rindiendo cuentas y responsabilizándose por lo actuado.

La ley permite enfocar todos los principios y objetivos, como en su nombre lo indica “Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario en dos partes, por un lado la Economía Popular y Solidaria y por otro lado el Sector Financiero Popular y Solidario.

3.1 Economía Popular y Solidaria, Organización y Constitución

Dentro de la Economía popular y Solidaria la ley la divide en cuatro sectores:

- Unidades Económicas Populares.
- Comunitario.
- Asociativo
- Cooperativo.

Cada grupo se encarga de realizar una función que permite una complementariedad entre ellos como lo demuestra el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Economía Popular y Solidaria



Fuente: Presentación del Equipo de Trabajo Promotor de la Ley

El cuadro nos indica que los cuatro grupos trabajan de manera complementaria mediante un esquema circular. Si empezamos desde la parte de arriba la Unidad Económica Popular con el Comunitario son los encargados de la producción luego, el comunitario con el cooperativo se encargan de la comercialización, el cooperativo y el asociativo de la distribución y por último el asociativo con las Unidades Económicas Populares nuevamente se encargan del consumo, logrando que el sistema se encuentre en correcta armonía y complementariedad, enfocando la ley a estos cuatro grupos y regularizándose de acuerdo a las funciones que cada uno se encarga de ejecutar.

El *sector comunitario* se encarga de la producción de bienes o servicios mediante el trabajo conjunto de organizaciones que se encuentran vinculadas, en relación de territorio, familiares, identidad étnica, cultural urbano o rurales, actuando de forma solidaria y auto gestionada, para el funcionamiento de este sector, se cuenta con un fondo social para el cumplimiento de sus objetivos constituido por las aportaciones de cada uno de los miembros, siendo sus aportaciones tanto en numerario como también en especie.

Las *Organizaciones del Sector Asociativo* son asociaciones que están constituidas de personas naturales con actividades económicas similares o complementarias que tienen como objetivo el abastecerse de materia prima para luego comercializar el producto final. El sector asociativo se encuentra formado por un capital social constituido por cuotas de admisión de sus asociados y que pueden ser tanto ordinarias como extraordinarias, siendo no reembolsables y también se pueden constituir por el excedente del ejercicio económico.

Las *Unidades Económicas Populares* son aquellos emprendimientos que realizan actividad económica en la producción de bienes y prestación de servicios, fomentando principalmente la asociación y la solidaridad, estas unidades populares pueden ser unipersonales, familiares, domésticas, comerciantes minoristas y talleres artesanales.

El *sector cooperativo* es el conjunto de cooperativas que se han unido para satisfacer necesidades, tanto económicas, como sociales y culturales, conformándose una propiedad conjunta con personalidad jurídica, en cuyos estatutos se encuentra especificado su objetivo, el mismo que solo puede ser uno, pudiendo realizar ciertas actividades complementarias

3.1.1 Socios

La ley divide a las cooperativas en cuatro grupos que son: producción, consumo, ahorro y crédito y servicios.

Las cooperativas de producción, son aquellas en que los socios se dedican a actividades productivas, las actividades de consumo son aquellas que tienen por objeto abastecer a sus socios de bienes de libre comercio; las cooperativas de servicios tienen como objeto satisfacer las necesidades de los socios o del público en general.

Dentro de la sección de la Economía Popular y Solidaria la ley no hace referencia a las cooperativas de ahorro y crédito, ya que estas están tomadas en cuenta dentro del sector Financiero Popular y Solidario, pero sí toma en cuenta ciertas generalidades que son pertenecientes tanto a las cooperativas de ahorro y crédito como también a las cooperativas de producción, cooperativas de consumo, cooperativas de vivienda y para las cooperativas de servicios.

Respecto a los socios, por ejemplo nos dice que podrán ser tanto personas naturales como jurídicas que cumplan con los requisitos establecidos en cada uno de los estatutos, también puede darse aceptación por parte del Consejo de Administración que es el órgano directo y de fijación de políticas, el cual se encuentra conformado por un mínimo de tres y máximo nueve vocales principales y sus respectivos suplentes, elegidos en Asamblea General en votación secreta. Los socios pueden perder la calidad tales y realizar el reembolso de haberes, previa la liquidación de los mismos.

Los socios conforman una Asamblea General que es la máxima autoridad dentro de la cooperativa, los cuales tendrán un voto por persona, sin que importe las aportaciones realizadas por ellos. De igual forma existe el Consejo

de Vigilancia, que es el órgano encargado de las actividades económicas dentro de las cooperativas pero no pueden injerir dentro de la administración.

3.2 Patrimonio

El patrimonio de las cooperativas está conformado por varios aspectos: el Capital Social, el Fondo Irrepartible de Reserva Legal y algunas otras reservas estatutarias, permitiendo que las cooperativas cumplan con su objeto social.

Respecto el capital social la ley menciona de manera general para todas las cooperativas, que el capital será variable y que será pagado por las aportaciones de cada uno de los socios pudiendo ser tanto numerario como en especie.

Respecto al Fondo Irrepartible de Reserva Legal, se da para solventar las contingencias patrimoniales que se presenten y está integrado por lo menos por el 50% de utilidades y por lo menos por el 50% de excedentes obtenidos anualmente y podrá ser entregado solamente cuando se liquide la cooperativa.

Las otras reservas son aquellas que según la naturaleza de la cooperativa se vea necesarias realizarlas.

3.3 Disolución

Dentro del artículo 57 (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario, 2011) de la presente ley nos habla también sobre la disolución de las cooperativas y cuales son las causales para que esto suceda, dentro de estas están:

- a) Vencimiento del plazo de duración establecido en el estatuto social de la cooperativa;
- b) Cumplimiento de los objetos para las cuales se constituyeron;

- c) Por sentencia judicial ejecutoriada;
- d) Decisión voluntaria de la Asamblea General, expresada con el voto secreto de las dos terceras partes de sus integrantes; y,
- e) Por resolución de la Superintendencia, cuando no ha cumplido las disposiciones de la Superintendencia.

Dentro de esta disolución la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario, sigue el procedimiento que la ley de Compañías prevea para la disolución de una compañía, siendo el órgano rector, esta vez, la Superintendencia a cargo.

3.4 Sector Financiero Popular y Solidario, Organización y Constitución

Por otro lado la ley también nos habla del sector financiero popular y solidario y en este también nos hace una división en cuatro sectores:

- Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Cajas Centrales.
- Entidades Asociativas Solidarias, Cajas y Bancos Comunales, Cajas de Ahorro.
- Seguros de Depósitos, Fondos de Liquidez, Central de Riesgos

Grafico 2. Sector Financiero Popular y Solidario



Fuente: Presentación del Equipo de Trabajo Promotor de la Ley

Dentro del Sector Financiero Popular y Solidario como vimos dentro de la grafica toma en cuenta a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, la ley ya nos indica los requisitos que necesita una cooperativa para su constitución y dentro de esta nos dice que es necesario el realizar un estudio de factibilidad y cumplir los demás requisitos establecidos en el Reglamento.

Las cooperativas de igual forma pueden realizar ciertas actividades financieras, bajo una previa autorización por parte de la Superintendencia y dentro de estas, las señaladas en el artículo 83 de la presente ley (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario, 2011), en el cual menciona las siguientes actividades:

- a) Recibir depósitos a la vista y a plazo, bajo cualquier mecanismo o modalidad autorizado;
- b) Otorgar préstamos a sus socios;
- c) Conceder sobregiros ocasionales;
- d) Efectuar servicios de caja y tesorería;

- e) Efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos, así como emitir giros contra sus propias oficinas o las de instituciones financieras nacionales o extranjeras;
- f) Recibir y conservar objetos muebles, valores y documentos en depósito para su custodia y arrendar casilleros o cajas de seguridad para depósitos de valores;
- g) Actuar como emisor de tarjetas de crédito y de débito;
- h) Asumir obligaciones por cuenta de terceros a través de aceptaciones, endosos o avales de títulos de crédito, así como por el otorgamiento de garantías, fianzas y cartas de crédito internas y externas, o cualquier otro documento, de acuerdo con las normas y prácticas y usos nacionales e internacionales;
- i) Recibir préstamos de instituciones financieras y no financieras del país y del exterior;
- j) Emitir obligaciones con respaldo en sus activos, patrimonio, cartera de crédito hipotecaria o prenda propia o adquirida, siempre que en este último caso, se originen en operaciones activas de crédito de otras instituciones financieras;
- k) Negociar títulos cambiarios o facturas que representen obligación de pago creados por ventas a crédito y anticipos de fondos con respaldo de los documentos referidos;
- l) Invertir preferentemente, en este orden, en el Sector Financiero Popular y Solidario, sistema financiero nacional y en el mercado secundario de valores y de manera complementaria en el sistema financiero internacional;
- m) Efectuar inversiones en el capital social de cajas centrales; y,
- n) Cualquier otra actividad financiera autorizada expresamente por la Superintendencia

Las cooperativas dentro de las nuevas reglamentaciones de igual forma tendrán que sacar un certificado proveniente de la Superintendencia, como también deberán cumplir ciertos estándares para que estas puedan funcionar, como lo es:

- a) Solvencia patrimonial, es decir la existencia de un patrimonio necesario para la realización de sus objetivos.
- b) Prudencia Financiera, como lo es el actuar de manera correcta y cumpliendo la normativa correcta dentro del ámbito financiero.
- c) Índices de gestión financiera y administrativa;
- d) Mínimos de Liquidez;
- e) Desempeño Social; y,
- f) Transparencia.

Las cooperativas de ahorro y crédito, podrán tener sucursales siempre y cuando exista autorización por parte de la Superintendencia al que se incluye una inspección para determinar el impacto económico en la sociedad.

Dentro del control por parte de la Superintendencia, también deberán existir auditorías tanto internas como externas, siendo los auditores internos y externos los responsables sobre los informes presentados ante la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria y de su Sector Financiero Popular y Solidario.

Las cooperativas de Ahorro y Crédito según la ley pertinente nos dice que va a existir una segmentación, con el propósito de que existan políticas y regulaciones específicas de acuerdo al segmento, dividiéndose este de acuerdo a:

- a) Participación en el Sector;
- b) Volumen de operaciones que desarrollen;
- c) Número de socios;

- d) Número y ubicación geográfica de oficinas operativas a Nivel local, cantonal, provincial, regional o nacional;
- e) Monto de activos;
- f) Patrimonio; y,
- g) Productos y servicios financieros.

Permitiendo de esta manera que todas las cooperativas de Ahorro y Crédito sean reguladas de acuerdo a los estándares de cumplimiento y de acuerdo a que sector se encuentren.

Las cooperativas de ahorro y crédito mediante esta ley se les está permitiendo tener una mayor organización y un solo ente de control logrando que las cooperativas cumplan los requisitos establecidos por la Superintendencia y que los mismos se cumplan dependiendo en el segmento en que las cooperativas se encuentren.

Aparte de las cooperativas de ahorro y crédito dentro del Sector Financiero Popular y Solidario como vimos anteriormente también se encuentran las Cajas Centrales que se encuentran conformadas por la unión de por lo menos veinte Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Las Cajas Centrales toman las decisiones de acuerdo a los votos ponderados que se determinara por el numero de socios que tiene cada una de las cooperativas pero garantizando el derecho a las minorías.

Las Cajas Centrales están de igual forma facultadas a realizar las mismas actividades financieras que las Cooperativas de Ahorro y Crédito y además podrán desarrollar redes de servicios financieros entre las afiliadas, funcionar como cámara de compensación entre las afiliadas y también canalizar e intermediar recursos destinados a desarrollar el sector, siempre y cuando estén autorizadas por la Superintendencia

Dentro del Sector Financiero Popular y Solidario también se encuentran las Entidades Asociativas o Solidarias, Cajas y Bancos Comunales y Cajas de Ahorro son organizaciones que se forman por voluntad de sus socios y con aportes económicos que, en calidad de ahorros, sirven para el otorgamiento de créditos a sus mismos miembros.

Estas Entidades Asociativas o Solidarias, Cajas y Bancos Comunales y Cajas de Ahorro pueden transformarse en Cooperativas de Ahorro y Crédito de acuerdo a su crecimiento, por el monto de socios activos volumen de operación y cobertura según los límites fijados por la Superintendencia.

También dentro del Sector Financiero Popular y Solidario se encuentra el Fondo de Liquidez y Seguro de Depósitos que tiene como objetivo por un lado conceder créditos de liquidez para cubrir deficiencias en la cámara de compensación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y en las cajas de ahorro; y por otro lado tiene por objeto proteger los depósitos efectuados en las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y en las cajas de ahorro.

Para que exista absoluta protección el sector Financiero Popular y Solidario está obligado a suministrar toda la información pertinente a la Superintendencia, para mantener al día la Central de Riesgos.

Tanto el Fondo de liquidez, Seguros de Depósitos como la Central de Riesgos buscan proporcionar una seguridad Financiera a los demás bloques pertenecientes al sector Financiero Popular y Solidario.

3.5 Fomento, Promoción e Incentivos

Dentro de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario crea algunos mecanismos para promover y otorgar incentivos a los Sectores pertenecientes a la presente Ley, con el objetivo de poder fomentar e impulsar el desarrollo financiero y así cumplir con los objetivos planteados por la Ley, por lo que se busca fomentar, promocionar e incentivar a los grupos mencionados dentro de la Ley.

Dentro del Fomento se encuentra:

- Contratación Pública.
- Servicios financieros especializados y diferenciados.
- Educación y Capacitación
- Propiedad Intelectual (marcas colectivas)
- Medios de pago complementarios
- Seguridad Social
- Difusión
- Gobiernos Autónomos Descentralizados, delegación de gestión.

Dentro de la contratación pública para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y las unidades económicas populares se busca integrar procedimientos de contratación para que estas puedan tener ciertas preferencias.

El fomento de servicios financieros especializados y diferenciados busca que todas las formas de integración económica se beneficien de servicios de apoyo en procesos económicos.

En la educación y capacitación.- Se establecerán programas de formación, asignaturas, carreras y programas de capacitación particularmente en áreas de Producción o comercialización de bienes o servicios.

Dentro de la propiedad intelectual apoyara y brindara asesoría para la obtención de marcas colectivas para aquellos grupos que pertenecen a la Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero

Medios de pago complementarios.- Se podrá dar uso de los medios de pago complementarios que pueden ser tanto físicos como electrónicos que permiten el intercambio de prestación de bienes y servicios.

Seguridad social.- A toda persona perteneciente a los sectores mencionados en la ley se les garantiza el derecho a la seguridad social.

Difusión.- Para lograr un incentivo en el consumo, el instituto buscara gestionar espacio dentro de los medios de comunicación tanto públicos como privados.

Gobiernos autónomos descentralizados.- Los gobiernos autónomos incluirán en su planificación y presupuestos anuales la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos como apoyo para los grupos pertenecientes a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario.

Dentro de la Promoción se buscará:

- Promover la asociación a través de planes y programas públicos.
- Promover la remoción de obstáculos administrativos que no permitan el desempeño de las actividades.
- Buscará promover el acceso a la innovación tecnológica y organizativa.
- Promoverá un comercio e intercambio justo y consumo responsable.
- Promover la capacitación y asistencia técnica.
- Promover la incorporación del Sistema Financiero Popular y Solidario al Sistema Nacional de Pagos

Los incentivos se entregaran en los siguientes casos:

- Acto Económico Solidario.
- Incentivos por el hecho no generador de Tributos, es decir por aquellos actos solidarios que realicen cualquier grupo perteneciente a la ley no genera tributo alguno.
- Incentivo al permitir homologar los créditos que otorguen las cooperativas de ahorro y crédito que tengan relación con el aspecto de vivienda, con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda y las mutualistas de ahorro y crédito, dándoles el mismo tratamiento tributario.
- Incentivos por responsabilidad ambiental.

3.6 Órganos de Control

Además de que el estado busque promover, incentivar y fomentar a la Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero, también busca establecer órganos públicos y autónomos que logren regular y controlar a los grupos pertenecientes a estos sectores, por lo que en primer orden se crea el Comité Interinstitucional de la Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero como ente rector, siendo el ente encargado de dictar y coordinar las políticas de fomento, promoción e incentivos, el funcionamiento y control de toda actividad económica proveniente de el sector de la economía Popular y Solidario del Sistema Financiero.

Este Comité Interinstitucional podrá constituirse dentro de la gestión, por el Consejo Consultivo, el cual está conformado por los gobiernos Autónomos Descentralizados, en el ámbito de su competencia, y las personas y organizaciones pertenecientes a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario.

En segundo orden se divide en la regulación y en el control.

Dentro de la regulación de la Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero se encuentra como ente regulador la Función Ejecutiva, a través del Ministerio de Estado que el presidente determine, la Junta de Regulación será la encargada de esta regulación, esta regulación se expedita sobre las políticas dictadas por el Comité Interinstitucional. Las regulaciones o normativas serán diferenciadas entre las personas y organizaciones que conforman la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario, ya que dependerá del tipo de organización, así como de personas que se intente normar, principalmente en el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que dependerán del segmento al que se asigne cada una.

Dentro de la Regulación también se crea el Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria que es una entidad de derecho público, adscrita al ministerio de Estado, el cual se encargara de la inclusión económica y social, teniendo como misión el fomentar y promocionar a las personas y organizaciones sujetas a la Ley

El órgano de Control por otro lado será la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero, creándolo como organismo técnico con jurisdicción nacional, encargado del control de las personas y organizaciones pertenecientes a la referida ley.

La Superintendencia tendrá a su cargo varias funciones, dentro de estas están las del artículo 147 (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario, 2011):

- a) Ejercer el control de las actividades económicas de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley;
- b) Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento de las instituciones sujetas a su control;

- c) Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a esta Ley y disponer su registro;
- d) Fijar tarifarios de servicios que otorgan las entidades del sector financiero popular y solidario;
- e) Autorizar las actividades financieras de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario;
- f) Levantar estadísticas de las actividades que realizan las organizaciones sujetas a esta Ley; e
- g) Imponer sanciones.

La Superintendencia posee su estructura interna la cual se organizará distinguiendo la naturaleza de las personas y organizaciones que la conformen, esta tendrá por lo menos una intendencia que se encargara de la regulación.

El superintendente será designado por el Consejo de Participación ciudadana de la terna que mande el presidente, por un periodo de 5 años, el cual tendrá que presentar anualmente, el informe de funciones laborales que realizo durante el periodo.

Se crea de igual forma la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias que tendrá como función brindar servicios financieros con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas a la Ley, siendo el Directorio el órgano directivo de la Corporación.

3.7 Obligaciones, Prohibiciones, Infracciones y Sanciones

Además de estos puntos topados por la Ley, también se preocupa por otros puntos importantes de como lo son las obligaciones, prohibiciones, infracciones y sanciones (Presentación del equipo de trabajo promotor de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario).

Las obligaciones de las personas y organizaciones pertenecientes a la ley serían:

- Mantener el fondo o capital social mínimo.
- Convocar a asamblea general según lo establezca su estatuto.
- Respetar el ejercicio de los cargos directivos, el periodo fijado.
- Dar facilidades a los órganos de control y regulación.
- Llevar contabilidad de acuerdo con Catalogo Único de Cuentas.
- Cumplir las regulaciones de Funcionamiento y Control.

Dentro de las prohibiciones se encuentran:

- Conceder ciertos privilegios a los integrantes de la organización.
- Utilizar la condición de directivo para beneficio personal o para la realización de contratos.
- Favorecerse fraudulentamente de los beneficios que tiene presente la Ley.
- Ocultar, alterar fraudulentamente información a la Superintendencia.

Se establecerá infracciones en contra de las personas y organizaciones que norma la ley, si:

- No se entregara la información requerida.
- Transgrediera los derechos de los integrantes de las organizaciones.
- Ejerciera actividades no autorizadas por la Superintendencia.
- Reestructurara créditos otorgados a directivos y funcionarios de la cooperativa.
- Incumpliera con los aportes al Fondo de Liquidez y al Seguro de Deposito
- Obstaculizara la supervisión, la intervención y el control de la Superintendencia.

Las sanciones que se establecen por la realización de infracciones será:

- Multas pecuniarias que se aplicaran en forma diferente.
- Suspensión temporal del registro.
- Suspensión definitiva del registro.
- Debido Proceso

La ley también menciona sobre disposiciones generales que se aplicaran al sector de la Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero.

Lo que se aplicará será:

- Mecanismos propios de control interno.
- Incorporara en sus informes de Gestión Balance Social.
- Los miembros, socios y/o asociados podrán cancelar las obligaciones mediante descuentos de remuneraciones.
- Prohibición de toda forma de confiscación de productos, materiales o herramientas de trabajo, lícitamente adquiridos

CAPÍTULO IV

4. Análisis comparativo de las leyes que han regulado a las Cooperativas de Ahorro y Crédito con la respectiva recomendación jurídica para la correcta implementación del proyecto de Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, actualmente Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario

Luego de haber analizado las deficiencias en los años pasados respecto a las normas que regulaban a las cooperativas de Ahorro y Crédito, es decir cuando estas se encontraban divididas por dos órganos de control distintos, es necesario aclarar que con la implementación de la ley se van a lograr cambios significativos para las cooperativas de Ahorro y Crédito, pero también es importante aclarar algunos detalles dentro de la regulación, que lograrían cambios positivos en las cooperativas de ahorro y crédito por lo que es necesario que el órgano al cual tanto la ley y el reglamento de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario hace referencia, es decir la Junta de Regulación, llegue a abarcar aquellos puntos que no se han podido regular ni por el reglamento ni por la ley en si.

Con la creación de la ley se ha logrado normar tanto a las cooperativas de Ahorro y Crédito Reguladas como a las no Reguladas, dándoles la capacidad de organizarse bajo un solo órgano de regulación, pero aunque ordene y regule a las cooperativas, esto ha sido en un ámbito general, siendo necesario que se regule también en el ámbito específico, sobre todo en algunos puntos esenciales para que la ley pueda actuar de una manera mucho mas eficiente, ya que de igual forma, el reglamento que era la norma por la cual las cooperativas iban a tener los lineamiento que les permitirían desarrollarse, este abarca una regulación pero de manera general, sin que se produzca los lineamientos a seguir para que las cooperativas entren en funcionamiento según las normativas de la ley de la Economía Popular y Solidaria del Sistema

Financiero, dándoles la potestad de reglamentación a la Junta de Regulación, conformándose como el órgano encargado de reglamentar el procedimiento por el cual las cooperativas de ahorro y crédito entraran a funcionar como lo menciona en el artículo 152 de la Sección III del Reglamento a la Ley Orgánica de la Economía Popular y solidaria del Sector Financiero en la cual la Junta de Regulación tendrá dentro de sus atribuciones las siguientes:

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

La Junta de Regulación como lo hemos podido notar tendrá la función de marcar los lineamientos de funcionamiento para las cooperativas de ahorro y crédito por lo que dentro de mis recomendaciones para que la Ley de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiera, llegue a ser eficiente al momento de su implementación deberá tomar en cuenta a la Junta de Regulación, respecto a la atribución que el Reglamento otorga en varios aspectos que se incluyen en la organización, funcionamiento, fomento, promoción y supervisión de las cooperativas de Ahorro y Crédito, brindando de esta manera mayor seguridad al sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, estableciendo tanto el alcance como sus prohibiciones.

4.1 Principios y Características

Además de lo expuesto dentro de la ley es necesario que se rijan en función de algunos principios para que de esta manera puedan cumplir con los objetivos propuestos, siendo estos principios los siguientes:

1. Adhesión abierta y voluntaria;
2. Control democrático de los socios;
3. Participación económica de los socios;
4. Autonomía e independencia;
5. Educación, capacitación e información;
6. Cooperación entre cooperativas;
7. Compromiso con la comunidad;

Adhesión abierta y voluntaria; A los socios de las cooperativas en primer lugar tienen que permitírseles la adhesión a las cooperativas de manera abierta y voluntaria, es decir sin que exista ningún tipo de presión para que estos lleguen a formar parte.

Control democrático de los socios; Las cooperativas tienen que actuar de acuerdo a los principios democráticos, caracterizándose por tomar decisiones de acuerdo a la mayoría de los socios.

Participación económica de los socios; Los socios podrán formar parte de las decisiones económicas de las cooperativas con el fin del mejoramiento de las mismas.

Autonomía e independencia; las cooperativas tendrán autonomía en la toma de decisiones siempre y cuando se encuentre dentro de la ley

Educación, capacitación e información; Tendrán que fomentar la educación, capacitación e información del personal y los socios que conforman a la cooperativa para que de esta manera estén preparados para satisfacer las necesidades de los clientes.

Cooperación entre cooperativas; Las cooperativas de igual forma tendrán que cooperar entre sí, para que de esta manera puedan salir adelante y ayudarse para que cumplan los objetivos planteados de manera simultanea.

Compromiso con la comunidad; las cooperativas al pertenecer a la economía popular y solidaria como su nombre bien lo dice tendrán que cumplir con los compromisos sociales, ante la comunidad respecto a los objetivos planteados.

Además de los principios antes señalados deberán cumplir también con otros principios como lo son los establecidos dentro del buen gobierno corporativo, pero especialmente haciendo hincapié dentro del ámbito correspondiente.

Para poder realizar la implementación del buen gobierno corporativo, es necesario definir en primer lugar el concepto de buen gobierno corporativo (Gobierno Corporativo Documentos de la Superintendencia de compañías 2010), por lo que la superintendencia de compañías nos ofrece una definición, que se la podría usar dentro de las cooperativas, la misma nos dice que:

“El Gobierno Corporativo es considerado como la facultad de compartir la responsabilidad de la administración y de la toma de decisiones de una empresa, desarrollando la capacidad de su recurso humano, la investigación, la misión, el presupuesto y el control. El buen gobierno corporativo, busca transparencia, objetividad, equidad en la organización y principalmente la protección de todas las partes interesadas tales como los inversionistas, empleados, acreedores, y todos los demás entes que tengan vinculación con la empresa. La aplicación de las buenas prácticas de gobierno corporativo, en el mercado de valores,

promueve principalmente transparencia, equidad en el tratamiento de los accionistas, y la difusión adecuada de información, así como el establecimiento de técnicas efectivas de control interno, dando credibilidad, confianza y buen uso de sus recursos, todas estas condiciones fortalecen la estructura de las compañías volviéndolas atractivas para los inversionistas nacionales e internacionales.”

En lugar de que sea para las empresas en general y solo para el mercado de valores, este concepto se lo podría usar también para las cooperativas, permitiendo de esta manera un mejor desarrollo y utilización de los recursos.

Para las cooperativas que en la actualidad han tenido un mal manejo y que no han llegado a tener un órgano único de control, se las ha tomado en cuenta dentro de la creación de la ley, que si bien determina las pautas a seguir, no está todavía completa hasta que se determine las pautas que la Junta de Regulación tomará en cuenta para emitir las normas de reglamentarias faltantes, siendo una opción el adoptar los aspectos positivos de la normativa vigente que ha logrado cumplir los objetivos propuestos como lo son las leyes aprobadas y su reglamentación que tienen algún tipo de similitud con la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero, consiguiendo de esta manera un correcto funcionamiento por parte de las cooperativas y logrando una complementariedad entre lo que dice la ley, el reglamento y lo que se desea para las cooperativas de ahorro y crédito a futuro por lo tanto es necesario que la Junta de Regulación tome en cuenta los lineamiento del “buen gobierno corporativo”, logrando que esto se convierta en uno de los pilares esenciales que desarrollara de una manera adecuada a las cooperativas.

Las cooperativas a demás de tener definidos los principios por los cuales se regirán, también es necesario que la Junta de Regulación tome en cuenta ciertas características que son necesarias mencionar y que las cooperativas de Ahorro y Crédito dentro del sector de la Economía Popular y Solidaria del

Sector Financiero deberán de tener en común las cuales determinaran las pautas para el desarrollo de una normativa acorde con la ley y lograra un mejor control hacia las cooperativas.

Estas características que la Junta de Regulación tiene que tomar en cuenta al momento de regular, son las siguientes:

- a.- El número de socios, el mismo que es variable e ilimitado;
- b.- Duración indefinida del funcionamiento de la organización o la persona;
- c.- Su capital será variable e ilimitado;
- d.- Independencia religiosa y político partidaria;
- e.- Los socios con igualdad de derechos y obligaciones;
- f.- El derecho a un solo voto a cada socio, independiente al número de sus aportaciones o inversiones, a excepción de las cajas centrales cooperativas, que tendrán voto ponderado;
- g.- La integración de reservas sociales o legales irrepartibles;
- h.- Los mecanismos de gestión de desempeño social;
- i.- Las cuentas de su gestión financiera y balance social al órgano de control, que sería la Superintendencia
- j.- La autonomía de administrativa, de gobierno y rendición cuentas;
- k.- Su responsabilidad limitada, es decir que los socios responderán frente a terceros, hasta con los montos de los certificados de aportación que mantengan en la institución, cuando corresponda.

Estas características determinan un precedente para una correcta aplicación de la ley y por lo tanto el buen juicio por parte de la Junta de Regulación para reglamentar a las cooperativas de Ahorro y Crédito.

4.2 Objeto Social

Es también importante dentro de la normativa expedida por la Junta de Regulación, agregar dentro del aspecto del objeto social una aclaración respecto a la intermediación financiera, ya que la ley nos dice que todas las cooperativas exceptuando las de ahorro y crédito podrán realizar algún tipo de intermediación financiera, pero habría que agregar además que las cooperativas sí podrán realizar intermediación financiera siempre y cuando se la realice mediante las cajas de ahorro o al momento de permitirles transformarse en cooperativa de ahorro y crédito y que a demás es necesario aclarar que las cooperativas estarían capacitadas para realizar actividades complementarias, como: constituir almacenes, comisariatos, dispensarios médicos, servicios funerarios u otros servicios sociales o complementarios que permita satisfacer las necesidades comunitarias de todos los socios.

4.3 Constitución y Organización

Dentro de la administración interna de cada una de las cooperativas las actividades complementarias hay que manejarlas mediante una contabilidad independiente y sobre todo que no lleguen a afectar el objeto social en sí de la cooperativa, como también, estos servicios de prestación complementarias no podrán ser obligados hacia los clientes para su obtención, sino que tendrán que ser beneficios independientes y voluntarios de los socios, prestados a través de las cooperativas, conformándose mecanismos que faciliten la obtención del servicio por parte de los clientes, pero que no se llegue a obligar su utilización.

Para poderse constituir una cooperativa de ahorro y crédito he considerado pertinente enumerar los requisitos que se determinan en el artículo 6 y 7 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Economía Popular y solidaria del Sector Financiero que se toman en cuenta para el proceso de constitución y como

además tomar en cuenta los requisitos que exige tanto la Superintendencia de Bancos como la Superintendencia de Compañías, siendo necesario que:

- 1.- Presentar una solicitud formal al Superintendente
- 2.- Presentar la reserva del nombre;
- 3.- Cumplir con el número mínimo de socios fundadores correspondiente al Segmento al que se desee integrar, con los números de cédula,
- 4.- Remitir de las personas jurídicas que sean socios fundadores, la documentación que acredite su existencia jurídica, nombramiento del representante legal y RUC;
- 5.- Presentar una certificación de información crediticia actualizada, emitida por el buró de información crediticia, en la que conste que no registra cartera de crédito castigada, o que tienen créditos directos en mora
- 6.- Presentar un estudio de factibilidad económico y financiero de la cooperativa a constituirse;
- 7.- Presentar el Certificado de integración del capital social o inversión por al menos el valor mínimo establecido para el segmento que determina la Junta de Regulación.
- 8.- Presentar el Acta de la Asamblea Constitutiva.
- 9.- Presentar dos ejemplares certificados del proyecto de estatuto, aprobado en la asamblea constitutiva, que contendrá, por lo menos, las siguientes especificaciones:
 - a.- El nombre o razón social, responsabilidad limitada de los socios y domicilio de la cooperativa;
 - b.- El objeto social, relacionado con la intermediación financiera;
 - c.- El valor de los certificados de aportación;
 - d.- Los requisitos para ser socios, derechos y obligaciones;
 - e.- La forma como se organizarán los organismos de gobierno y administración de la cooperativa;
 - f.- La forma de constituir, pagar e incrementar los certificados de aportación;

- g.- La forma de constituir reservas y distribuir excedentes;
- h. La forma de tomar decisiones en la asamblea general, su convocatoria, funcionamiento e instalación;
- i.- Las causales de disolución y liquidación voluntaria de la cooperativa;
- j.- El procedimiento para reformar el estatuto social;
- k.- Los requisitos de designación, así como las causales de inhabilidad y remoción de los representantes

l.- Las infracciones y sanciones aplicables a los socios, causales de exclusión y expulsión con el procedimiento de aplicación;

4.4 Superintendencia

La Superintendencia creada para la Ley de la Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero será el ente encargado de conocer todo el proceso de constitución de una cooperativa, como también la encargada de conocer los proyectos de apertura de oficinas, teniendo la facultad de aprobarlas o negarlas, en base a las disposiciones de la Ley, del Reglamento como también de la normativa generada por la Junta de Regulación.

En el caso que se desea realizar la apertura de oficinas operativas, es necesario mencionar que existirán otros requisitos de los ya mencionados, que permitirán determinar la capacidad real de la cooperativa de Ahorro y Crédito para poder realizar esta apertura, por lo tanto es necesario presentar a la Superintendencia, en el caso de apertura de oficinas operativas, lo siguiente:

- a.- Los balances auditados del ejercicio económico inmediato anterior, demostrando que la cooperativa cumple con los índices de solvencia patrimonial mínimos;
- b.- Informe de auditoría externa.

- c.- Documentación que acredite que cuenta con un correcto sistema informático que le permita estar conectada a la Matriz y demás oficinas operativas, en línea de manera permanente;
- d.- Informes que determinen que no ha presentado pérdidas en el ejercicio económico inmediato anterior
- e.- Un proyecto de factibilidad financiero, operativo y técnico en el que conste que la creación de la oficina esta acorde con la densidad poblacional del lugar en donde se solicita la apertura de la oficina y que también no se llegue a saturar el mercado;

Esta documentación se presentara a la Superintendencia junto al formato de solicitud que la Superintendencia determine. Después de la presentación de toda esta documentación, la Superintendencia realiza el análisis pertinente en un plazo de 30 días y de ser aprobada la apertura de la oficina operativa, se emitirá un certificado para proceder a su funcionamiento.

4.5 Segmentación

La nueva ley también toma en cuenta un punto muy importante de reglamentación, hacia las cooperativas de ahorro y crédito, como es la segmentación.

Que en el artículo 96 del Reglamento le da la facultad a la Junta de Regulación, de elaborar y modificar los segmentos en los que cada una de las cooperativas de ahorro y crédito van a permanecer.

La segmentación es un mecanismo por el cual se clasifican a las cooperativas según las características propias, en relación con: activos, ubicación geográfica, número de socios, manejo de riesgos, operaciones financieras, mecanismos de control, entre otros factores determinados en la Ley, por lo que se ha segmentado a las cooperativas de ahorro y crédito en cuatro sectores, incluyéndose en el cuarto sector a las cajas centrales cooperativas.

Según mi recomendación para la Junta de Regulación respecto a la segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito, creo pertinente que las cooperativas deberían de estar segmentadas de acuerdo a lo siguiente:

COOPERATIVAS DEL PRIMER SEGMENTO: Integrados con al menos veinte socios, que se encuentren domiciliados en el sector rural. Los socios fundadores deberán ser residentes de la localidad o pertenecer al gremio y deberán iniciar con un capital social inicial de mínimo, de diez mil dólares.

COOPERATIVAS DEL SEGUNDO SEGMENTO: Integrados con al menos cincuenta socios fundadores y un capital social inicial mínimo de cien mil dólares.

COOPERATIVAS DEL TERCER SEGMENTO: Integrados con al menos cien socios fundadores y un capital social inicial mínimo de quinientos mil dólares.

COOPERATIVAS DEL CUARTO SEGMENTO: Integrados con al menos quinientos socios fundadores y con un capital social inicial mínimo de dos millones de dólares.

CAJAS CENTRALES COOPERATIVAS: Integradas con al menos Veinte cooperativas de ahorro y crédito, las mismas que deberán contar entre las cooperativas fundadoras, con al menos diez cooperativas que pertenezcan a los segmentos tres o cuatro

Como dijimos anteriormente es necesario cumplir con ciertos parámetros por los cuales se segmenten a las cooperativas, siendo estos:

Participación en el sector: es decir de acuerdo a la base de datos de la Superintendencia, se determinará la participación que tiene una cooperativa dentro de cada sector para poder establecerla en un segmento u otro.

1. *Volumen de Operaciones que desarrollen:* Mediante la presentación de la contabilidad y Balances, a la Superintendencia, se determinara el volumen de operación de una cooperativa, mediante la cual se determinara el segmento en el que se encuentre.
2. *Número de socios:* De igual forma esto se determinara con la información contable que estos posean, determinándose así la cantidad de socios que cada cooperativa tiene.
3. *Número y ubicación geográfica de oficinas operativas:* Las cooperativas pueden estar conformadas por la matriz, sucursales, agencias o ventanillas, así también ubicadas en distintas zonas geográficas, la cual dependerá de lo establecido en los estatutos, siendo esta información necesaria para determinar el segmento.
4. *Monto de activos:* Es decir los activos detallados en los registros.
5. *Patrimonio:* Es el capital social constituido por los certificados de aportación de los socios y las reservas legales o voluntarias irrepartibles.
6. *Productos y servicios:* Son aquellas operaciones financieras que la ley determine.

Dentro de estos parámetros es necesario ubicar a las cooperativas en cada uno de los segmentos.

Dentro del primer segmento estarán aquellas cooperativas que cumplan con:

- a.- Número de socios, personas naturales hasta 1000 socios;
- b.- Número de clientes, personas naturales hasta 50% sobre el número de socios;
- c.- Número de oficinas operativas: una oficina Matriz;
- d.- Ubicación geográfica de la oficina operativa, en el domicilio señalado en el Estatuto;
- e.- Monto de activos totales de 1'000.000 dólares;
- f.- Patrimonio técnico de 100.000 dólares;
- g.- Productos y servicios, los determinados en la ley
- h.- Desarrollo Tecnológico, cuentan con herramienta tecnológica básica para el registro de su contabilidad y control

En el segundo segmento estarán aquellas cooperativas que cumplan con:

- a.- Número de socios, personas naturales desde 1001, hasta 5000 socios;
- b.- Número de clientes, personas naturales hasta 40% del número de socios
- c.- Número de oficinas operativas, con Matriz y hasta tres oficinas operativas;
- d.- Ubicación geográfica de las oficinas operativas, según lo señale en los estatutos
- e.- Monto de activos totales de un millón de dólares hasta cinco millones de dólares;
- f.- Patrimonio técnico de cien mil dólares hasta quinientos mil dólares;
- g.- Productos y servicios, los determinados en la ley;
- h.- Desarrollo Tecnológico, cuentan con sistema informático para registro contable y transaccional;

En la tercera segmentación estarán aquellas cooperativas que cumplan con:

- a.- Número de socios, personas naturales desde 5001, hasta 20000 socios;
- b.- Número de clientes, del 30% frente al total de socios;

- c.- Número de oficinas operativas, con Matriz y de cuatro hasta diez oficinas operativas;
- d.- Ubicación geográfica de las oficinas operativas, según lo que dispongan los estatutos con oficinas ubicadas en la región a la que pertenece la provincia en donde está la oficina matriz;
- e.- Monto de activos totales, más de cinco millones de dólares hasta veinte millones de dólares;
- f.- Patrimonio técnico más de quinientos mil dólares hasta dos millones de dólares;
- g.- Productos y servicios, operaciones financieras detalladas en la ley
- h.- Desarrollo Tecnológico, cuentan con sistema informático financiero, base de datos y las oficinas se hallan comunicadas en red;

En el cuarto segmento estarán las cooperativas que cumplan con:

- a.- Número de socios, personas naturales mayor a 20000 socios;
- b.- Número de clientes, equivalente al 20% frente al total de socios;
- c.- Número de oficinas operativas, con Matriz y más de diez oficinas operativas;
- d.- Ubicación geográfica de las oficinas operativas, con oficinas ubicadas en al menos dos regiones;
- e.- Monto de activos totales, con más de veinte millones de dólares;
- f.- Patrimonio técnico con más de dos millones de dólares;
- g.- Productos y servicios, operaciones financieras detalladas en la ley
- h.- Desarrollo Tecnológico, cuentan con sistema informático financiero, base de datos, se hallan comunicadas en red y tienen esquemas completos de información entre las oficinas.

Las Cajas Centrales Cooperativas tendrán que cumplir con los mismos requisitos que las cooperativas del Segmento Cuatro.

Las cooperativas al momento de cumplir con los parámetros de un segmento diferente al que se encuentren mediante iniciativa propia o por la

Superintendencia, deberán iniciar con un procedimiento de cambio que se detallara en la resolución proveniente de la misma.

4.6 Lavado de Activos

Las cooperativas deberán cumplir también con aquellas normas respecto a lavado de activos para que de esta manera se logre prevenir, detectar, sancionar y erradicar el lavado de activos, dentro de las cooperativas ya que según la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos (2010) el artículo 2 nos indica que:

“Art. 2.- Además de las y los sujetos obligados a informar, quienes conocieren de hechos relacionados con los delitos mencionados en esta Ley los informarán a las autoridades competentes y, en el caso de que conozcan de la existencia de operaciones o transacciones económicas inusuales e injustificadas, informarán de ello a la Unidad de Análisis Financiero (UAF)....”

Por lo que también las cooperativas deberán cumplir con la ley contra el lavado de activos teniendo como deber:

- a) Requerir y registrar la identidad, ocupación, actividad económica, estado civil y domicilios, habitacional u ocupacional, de sus clientes y en el caso de personas jurídicas, el registro incluirá la certificación de existencia legal.
- b) Mantener cuentas y operaciones en forma nominativa.
- c) Registrar las operaciones y transacciones individuales cuando estas sean superiores a diez mil dólares
- d) Reportar, bajo responsabilidad personal e institucional, a la Unidad de Análisis Financiero

e) Reportar a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), dentro de los quince (15) días posteriores al cierre de su ejercicio mensual, sus propias operaciones nacionales e internacionales cuya cuantía sea igual o superior a diez mil dólares.

De igual forma las cooperativas, sobre todo en los casos del tercer segmento y del cuarto segmento, es necesario que se contrate un auditor interno el mismo que podrá ser escogido por la asamblea general. La Junta de Regulación será el órgano encargado de dictar aquellas normas respecto a las auditorías internas.

Respecto a las auditorías externas, estas serán necesarias contratar una vez al año para que se haga la auditoría dentro de todos los segmentos de las cooperativas para que estos reportes se presenten anualmente a la Superintendencia. Conforme a las normas respecto a las auditorías externas, estas serán realizadas de igual forma por la Junta de Regulación.

Además de lo mencionado es necesario abarcar el tema de los socios que si bien se toma en cuenta por parte del Reglamento y por la Ley sería necesario que la Junta de Regulación tome en cuenta algunos aspectos que se relacionan a la organización interna de una cooperativa.

4.7 Socios

Los socios de una cooperativa de ahorro y crédito podrán ser todas aquellas personas naturales o jurídicas, con capacidad legal para contratar y obligarse, excepto las instituciones del sistema financiero público, financiero privado, del mercado de valores, empresas de seguros privados y del sistema de seguridad social.

Los socios podrán tener la calidad como tal cuando se realice el respectivo pago de sus aportaciones como también tendrán derechos y obligaciones con la cooperativa, siendo estos los siguientes:

- 1.- Participar en las asambleas generales de socios y en los procesos electorales para la elección de representantes de dicho cuerpo directivo;
- 2.- Votar, elegir y ser elegido
- 3.- Desempeñar las funciones en los cuerpos directivos;
- 4.- Requerir de la Gerencia General y de los organismos de la cooperativa y respetar aquellas limitaciones que establezca internamente la cooperativa sobre la información reservada y restringida;
- 5.- Ser capacitado por la cooperativa en temas relacionados a la dirección, cuando este tenga la calidad de representante;
- 6.- Pagar el valor de los certificados de aportación establecidos por la Asamblea General;
- 7.- Participar en los procesos electorales y en los eventos organizados por la Cooperativa;
- 8.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Ley, del Reglamento, el Estatuto Social y las políticas y resoluciones que emitan los cuerpos directivos como lo es la Junta de Regulación;
- 9.- Capacitarse en los temas relacionados con la dirección de la cooperativa;
- 10.- Analizar y emitir criterio sobre los documentos que la cooperativa ponga en su consideración;
- 11.- Cumplir con las obligaciones financieras contratadas con la cooperativa;

A falta de cumplimiento de sus obligaciones y de la normativa interna de cada una de las cooperativas, los socios tendrán que responder por los actos realizados, teniendo como consecuencia la exclusión o hasta la expulsión por falta de cumplimiento.

Por lo que es necesario el definir que es la exclusión. La exclusión propiamente dicha es la separación que hace la cooperativa, a un socio, cuando aquel ha

dejado de cumplir alguno de los requisitos necesarios para mantener tal calidad y no ha subsanado los mismos en un tiempo determinado.

Mientras que por otro lado la expulsión es la separación que hace la cooperativa a un socio, cuando cumpliendo con el debido proceso y respetando el derecho a la defensa, se llega a comprobar que ha realizado actos que ocasionan grave afectación a la institución y que en forma previa fueron establecidos en la normativa interna como causal para ser separado.

Aquellos socios que sean elegidos como representantes y directivos de la cooperativa tendrán que ser capacitados para la realización de dicha función sobre todo en temas relacionados con sus funciones, administración técnica y financiera de su organización como lo menciona el artículo 95 del Reglamento a la Ley de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero.

4.8 Órganos de Control

De igual forma es necesario mencionar que el Reglamento como la Ley de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero, toma en cuenta a los órganos internos de control que permitirán la correcta administración de las Cooperativas de Ahorro y Crédito siendo estas: la Asamblea General como máximo organismo, un Consejo de Administración o Directiva, como delegado de la Asamblea General para dictar los reglamentos y políticas generales; un Consejo de Vigilancia o Comité de Vigilancia, como delegado de la Asamblea General para realizar el autocontrol y la Gerencia General o responsable de la administración integral.

Por lo tanto la Junta de Regulación regulará varios aspectos respecto a las funciones de cada uno de estos órganos que no se llegaron a tomar en cuenta por parte de la Ley como del Reglamento.

La Asamblea General será la máxima autoridad para todos sus órganos internos y socios, la asamblea puede estar constituida por socios o por

representantes, los cuales elegirán un representante o directivo que según el Estatuto Social determinará los requisitos y los períodos de duración, los cuales podrán ser de un máximo de cuatro años

Las Resoluciones de la Asamblea General serán de cumplimiento obligatorio para sus órganos internos, socios y clientes de tenerlos y estas Asambleas Generales podrán ser ordinarias o extraordinarias.

Las asambleas generales ordinarias serán convocadas por el presidente y se reunirán una vez al año dentro de los noventa días posteriores al cierre de cada ejercicio económico, para conocer y resolver todos los asuntos dentro del año, así como cualquier otro asunto puntualizado en el orden del día, de acuerdo a previa convocatoria.

Las asambleas generales extraordinarias se reunirán en cualquier momento que fueren convocadas, para tratar exclusivamente los puntos del orden del día.

El segundo organismo por el cual se encuentra conformado las Instituciones Financieras Popular y Solidarias, es el Consejo de Administración que es el órgano directivo integrado por los socios o representantes designados, por la Asamblea General, como sus delegados, para que fijen las políticas de la cooperativa, ejerza la facultad legislativa y para realizar el control y seguimiento de la gestión administrativa y financiera de la gerencia general, también este rinde cuentas a la Asamblea General de la gestión financiera y social de la cooperativa.

El tercer organismo por el cual se encuentran conformados las Instituciones Financieras Populares y Solidarias es el Consejo de Vigilancia que es el órgano directivo, integrado por socios o representantes designados por la Asamblea General, como sus delegados, para realizar en forma coordinada con, Auditoría Interna, el control interno de las actividades económicas de la institución, en las

cuales se emitirán observaciones y recomendaciones sustentadas legal y técnicamente, las cuales pueden o no ser acogidas; en éste último caso, el Consejo de Vigilancia considera o no tomarlas en cuenta.

De igual forma este Consejo de Vigilancia tendrá que presentar informes de su gestión a la Asamblea General en forma anual, los que deberá remitir en forma previa al Consejo de Administración, para que sea incluido en el expediente correspondiente.

Dentro de las cooperativas como lo hablamos anteriormente, existe el gerente general, el mismo que puede ser o no ser socio de la cooperativa y quien será el representante legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, teniendo la responsabilidad de la gestión y administración integral de la Cooperativa.

No podrá ser gerente general aquella persona que tenga algún tipo de prohibición establecida por la Ley, como además estarán prohibidos aquellos que registren créditos en mora, mayores a sesenta días y que también hayan sido destituidos como directivos.

Como nos dice la Ley, las cooperativas de Ahorro y Crédito podrán ser socias de las cajas centrales cooperativas. Estas Cajas Centrales Cooperativas son instituciones financieras populares y solidarias de segundo piso, debidamente autorizadas por la Superintendencia y sujetas a su control, tienen por objeto realizar operaciones financieras con las cooperativas de ahorro y crédito de primer piso.

También es necesario ampliar dentro de las disposiciones de la Junta de Regulación que las Cajas Centrales Cooperativas podrán colaborar con la Superintendencia, en la realización de actividades específicas de supervisión.

La Junta de Regulación al establecer los requerimientos de las Cajas Centrales Cooperativas tomara en cuenta que para constituir una Caja Central

Cooperativa se requerirá que esta se conforme con al menos veinte cooperativas de ahorro y crédito y que su capital mínimo de constitución sea de dos millones de dólares.

La Junta de Regulación, estará conformada por una Secretaria Técnica como se hace mención en el artículo 144 de la ley, la misma que estará a cargo del secretario técnico, quien será el representante de la Junta de Regulación.

Los proyectos de regulación que sean presentados por la Junta de Regulación se crearán en base a la Constitución, de igual forma la ley y el reglamento.

CAPITULO V

5. Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusiones

Es necesario aclarar que además de las normas expedidas por la Junta de Regulación, el esquema de control se lo aplicará de acuerdo a los segmentos y en base a las disposiciones de la Ley, políticas del Comité Interinstitucional, disposiciones de la Superintendencia y su normativa interna los cuales deberán remitir informes y reportes al organismo de control, con la periodicidad, contenido y alcances que aquella determine y además que la Superintendencia podrá realizar control directo a cualquier Institución Financiera Popular y Solidaria, cuando lo crea pertinente.

Las cooperativas de Ahorro y Crédito con la creación de esta nueva ley, la cual permite la regulación de todas las cooperativas, eliminando la existencia de normativas distinta así como de órganos diferentes de control, necesitará que la Junta de Regulación, tome en cuenta con los preceptos que se incluyeron dentro del análisis realizado.

Podemos decir que las Cooperativas de Ahorro y Crédito antes de la creación de la ley, eran divididas por distintos órganos de control, teniendo a las cooperativas reguladas tanto como a las cooperativas no reguladas con normativas distintas y que gracias a la creación de esta nueva ley se pretende regularizar, controlar y supervisar a todas las cooperativas de ahorro y crédito existentes en el Ecuador, dentro de la misma normativa, mediante la creación de la Ley de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero, la que permitirá contar con un solo órgano de control, para lo cual las cooperativas solo tendrán que rendir cuentas a un ente, permitiéndoles de esa manera un mejor desarrollo, manteniéndolas ordenadas bajo una normativa y con límites bien determinados.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito necesitaban una normativa que permitiera este control, ya que anteriormente existían leyes de acuerdo a cooperativas reguladas y no reguladas, siendo imposible cumplir con aquellos parámetros establecidos por las Superintendencia de Bancos y Seguros por parte de las cooperativas no reguladas, que pertenecían al Ministerio de Inclusión Económica y Social.

La Ley de la Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero lo que logra es juntar a todo un sector en el cual existía norma pero estaba dispersa y no contaba con un verdadero control hacia las cooperativas, pero al crear esta nueva ley se dejaron varios puntos sin topar los cuales son de vital importancia para la correcta aplicación de la ley, siendo indispensable, como ya lo he mencionado, que la Junta de Regulación logre acaparar todos aquellos temas que no se han llegado a clarificar bien dentro de la ley, como parte del Reglamento, para que de esta manera la Ley de la Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero pueda cumplir con su propósito de creación.

Las cooperativas de Ahorro y Crédito en la actualidad han llegado a formar una parte importante dentro del Sector Financiero, siendo necesario darles la importancia que ameritan, por lo que debe darse una aplicación e implementación adecuada de la ley, a través de una normativa acorde al desarrollo de las cooperativas y a la ley, pero que dentro de este, debería tomarse en cuenta los puntos señalados anteriormente, ya que las cooperativas después de tantos años de inexistencia de una normativa que regularice a todas en forma general, es necesario que se tomen en cuenta los vacíos que la ley a dejado y que de esta manera no existan problemas en el momento de su implementación.

Como conclusión final la ley de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero junto con su Reglamento representa un avance positivo en la regulación y conformación de todas las cooperativas en general a pesar de que

se menciona el tomar en cuenta algunos lineamientos no establecidos lo principal es enfocarse en aquellas normas que ya están establecidas y que necesitan un seguimiento y monitoreo que permita su correcto funcionamiento y aplicación en beneficio de todo el sector cooperativista.

5.2. Recomendaciones

- Se deberá buscar la correcta implementación tanto de la ley como del respectivo reglamento, haciendo cumplir la norma que cada una de estas posee.
- La Junta de Regulación según la ley será la encargada de los procedimientos para la constitución, organización, funcionamiento y control de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario en lo no previsto en la Ley y el Reglamento, por lo que será necesario la creación de estas normas.
- La Junta de Regulación debería tomar en cuenta al momento de regular ciertos aspectos como lo son: principios y características, el objeto social, la constitución y organización de las cooperativas, segmentación de las Cooperativas y también la intervención de los socios.
- A mas de estas recomendaciones creo pertinente que se tome en cuenta las normas de lavados de activos, la reglamentación hacia la Superintendencia, y órganos de control internos al momento de regulación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- La Junta de Regulación conjuntamente de los principios y características mencionadas en la ley creo que es necesario que tome en cuenta principios y características no mencionados anteriormente que permitirá un mejor entendimiento entre las personas que conforman el sector Financiero Popular y Solidario.
- La Junta de Regulación deberá aclarar algunos puntos relacionados con el objeto social para así lograr una armonía en el sector financiero.

- La Junta de Regulación al ser autorizada por la ley deberá además establecer los lineamientos por los cuales se podrán constituir y organizar las cooperativas de ahorro y crédito.
- Se presentan igualmente algunos puntos esenciales para que el órgano de control, es decir la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario tome en cuenta al momento de control de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Uno de los puntos más importantes para la reglamentación a las cooperativas, el cual no fue tomado en cuenta ni por la ley y tampoco por el reglamento, es la segmentación por lo que recomiendo algunos lineamientos validos con las cuales la Junta de Regulación podrá incluir al momento de reglar.
- Recomiedo además que se tome en cuenta el aspecto de lavados de activos logrando que se produzca de esta manera transparencia en el sector financiero.
- De igual forma la tesis ofrece una aclaración respecto a los socios y su capacidad de intervención dentro de las Cooperativas de Ahorro y Crédito permitiendo que la ley se implemente de mejor manera.
- Se especifica así mismo ciertos aspectos por los cuales los órganos de control creados por la ley, deberán de atenerse para que se produzca bienestar dentro del sector financiero popular y solidares, especialmente para las cooperativas de Ahorro y Crédito

REFERENCIAS

Libros:

1. Alianza Cooperativa Internacional, (1993), *La situación del cooperativismo en Ecuador*, San José-Costa Rica, Alianza Cooperativa Internacional.
2. Alicia Kaplan de Drimer, (1981), *Las cooperativas: Fundamentos, Historia, Doctrina*, Buenos Aires, Intercoop Editorial Cooperativa Limitada.
3. Albornoz Peralta Oswaldo,(1983). *Historia del Movimiento Obrero Ecuatoriano*, Editorial Letra Nueva, Quito (Ecuador).
4. Araya M., Ricardo, *Cooperación y cooperativismo: organización y operación de la empresa cooperativa*, Santiago de Chile, Chile : Pontificia Universidad Católica de Chile.
5. Arias Zavala, Nelly, (2006), *Consolidación de estados financieros de entidades que conforman grupos financieros sometidas a la supervisión y control por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros*, Quito-Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar.
6. Buendía García, María Fernanda (2001), *Las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público y su rol en el sistema financiero ecuatoriano*, Quito-Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar.
7. Cabezas Calderón, Gabriela Paulina (2008), *Las Cooperativas de Ahorro y Crédito reguladas y su aporte en el desarrollo del*

microempresario en la obtención de créditos, Quito-Ecuador, Pontificia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

8. Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC), 1983. *Evaluación del Programa de Crédito de producción*, Informe de FECOAC, Quito (Ecuador).
9. Delgado Román, Santiago Marcelo, (2007), *Identificar cuáles son los factores de crecimiento de las cooperativas financieras de ahorro y crédito*, Quito-Ecuador Universidad Andina Simón Bolívar.
10. Decreto Supremo No. 10 noviembre 30 de 1.937 Registro Oficial No. 8131 de diciembre
11. Ecuador Superintendencia de Bancos y Seguros (2009), *Memoria 2008*, Quito-Ecuador, Superintendencia de Bancos, 2009.
12. Franco Maldonado Necker, (1980), *Legislación cooperativa ecuatoriana: ley y reglamento de cooperativas*, Quito-Ecuador, FECOAC.
13. Gallardo García, Marcos V.,(1976), *La cooperativa al alcance de todos*, Quito-Ecuador, Talleres Gráficos de la Armada.
14. Gleen D. Westley y Brain Branch, *Dinero seguro: Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washingtn, Esatdos Unidos, 2000.
15. Geetha Nagarajan y Richard L. Meyer, *Finanzas Rurales: Avances Recientes y Lecciones Emergentes, Debates y Oportunidades*. Versión traducida y reformateada del Documento de Trabajo N°(AEDE-WP-0041-05), del Departamento de Agricultura, Medio

Ambiente y Economía del Desarrollo, de The Ohio State University (Columbus, Ohio, USA), 2005

16. Heverry, Raúl Aníbal, (1995), *Derecho comercial y económico: formas jurídicas de la organización de la empresa*, Buenos Aires-Argentina, Astrea.
17. J. Mokir ,(1997) *The British Industrial Revolution*, Cambridge, United State
18. Munkner, H.H. (1985) *Cooperative Principles and Cooperative Law*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn
19. Patrice Devillers, (1905) *La cooperación y la economía social, 1886-1904*, Ediciones L'Harmattan
20. Red Financiera Rural, (2006), *Marco Normativo de Cooperativas de Ahorro y Crédito en el Ecuador: Diagnostico y Alternativas*, Quito – Ecuador.
21. Tamayo Castro, Guillermo, (1995) *El cooperativismo financiero protagonista en la economía colombiana*, Bogotá-Colombia, CONFECOOP.
22. Oficina Internacional del Trabajo, (1973), *Cronología cooperativa*, Ginebra-Suiza, OIT.

Cuerpo Normativo:

1. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre (2008)
2. Decreto No. 194 Reglamento que rige la Constitución, Organización, Funcionamiento y Liquidación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realizan intermediación financiera con el público y las Cooperativas de Segundo Piso sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Seguros de 29 de diciembre de (2009)
3. Ley de Cooperativas Registro Oficial No. 478 de 9 de diciembre (2004)
4. Ley General de Instituciones del Sistema Financiero Registro Oficial No. 250 de 23 de enero (2001)
5. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero Popular y Solidario, Registro Oficial 444 de 10 mayo (2011)
6. Proyecto de Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del sector Financiero Popular y Solidario.
7. Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario de 16 de Febrero 2012
8. Reglamento a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero Registro Oficial 475 de 4 de julio (1994)