

ISSN 2255-3444 (papel)

ISSN 2255-3452 (digital)

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec>

<https://dec.revistas.deusto.es>

# Deusto Estudios Cooperativos

index: Latindex – 24323-E

## Núm. 24 (2024) *Economía Solidaria en Ecuador*

DOI: <https://doi.org/10.18543/dec242024>

### Sumario

#### Artículos

**Balance de las políticas públicas para la economía solidaria en Ecuador**

Eulalia Flor y Jairo Rivera

**El régimen tributario y la economía popular y solidaria en Ecuador**

Juan Carlos Mogrovejo

**El derecho humano a la inclusión financiera: ¿El Sector Financiero Popular y Solidario ha contribuido a su real materialización en el Ecuador?**

María Augusta León

**Economía solidaria con enfoque de género en Ecuador**

Elisa Lanas

**Cumplimiento del Buen Gobierno en Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador**

Ricardo León y Carlos Oñate

**Las tecnologías grupales de crédito en el Ecuador: análisis situacional en las Cooperativas de Ahorro y Crédito**

Carlos Oñate





# Deusto Estudios Cooperativos

Revista del Instituto de Estudios Cooperativos  
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto

**N.º 24** (2024)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec242024>

*Economía Solidaria en Ecuador*



## **Cargos de la revista *Deusto Estudios Cooperativos***

### **DIRECTOR**

D. Enrique Gadea Soler  
*Universidad de Deusto*

### **CONSEJO DE REDACCIÓN**

- |  |   |
|--|---|
| D.ª Marina Aguilar Rubio<br><i>Universidad de Almería</i>                | D.ª Sagrario Navarro Lérica<br><i>Universidad de Castilla-La Mancha</i> |
| D.ª Alejandra Cobo del Rosal Pérez<br><i>Universidad Rey Juan Carlos</i> | D.ª Carmen Pastor Sempere<br><i>Universidad de Alicante</i>             |
| D.ª Arantza Echaniz Barrondo<br><i>Universidad de Deusto</i>             | D. Fernando Sacristán Bergía<br><i>Universidad Rey Juan Carlos</i>      |
| D.ª Gemma Fajardo García<br><i>Universidad de Valencia</i>               | D.ª María José Senent Vidal<br><i>Universidad Jaime I</i>               |
| D. Santiago Larrazabal Basañez<br><i>Universidad de Deusto</i>           | D.ª Sonia Martín López<br><i>Universidad Complutense</i>                |
| D. Alfredo Muñoz García<br><i>Universidad Complutense</i>                | D. Carlos Vargas Vasserot<br><i>Universidad de Almería</i>              |

### **CONSEJO ASESOR**

- |  |  |
|--|--|
| D.ª Pilar Alguacil Marí<br><i>Universidad de Valencia</i>                          | D. Gustavo Lejarriaga Pérez de las Vacas<br><i>Universidad Complutense</i>           |
| D. Alberto Atxabal Rada<br><i>Universidad de Deusto</i>                            | D. Alejandro Martínez Charterina<br><i>Universidad de Deusto</i>                     |
| D. Baleren Bakaikoa Azurmendi<br><i>Universidad del País Vasco</i>                 | D. José Eduardo Miranda<br><i>Universidad José Bonifacio<br/>(Sao Paulo)</i>         |
| D.ª Paloma Bel Durán<br><i>Universidad Complutense</i>                             | D. José Luis Monzón Campos<br><i>Universidad de Valencia</i>                         |
| D. Dante Cracogna<br><i>Universidad de Buenos Aires</i>                            | D.ª Aitziber Mugarra Elorriaga<br><i>Universidad de Deusto</i>                       |
| D. Javier Divar Garteiz-Aurrecoa<br><i>Universidad de Deusto</i>                   | D. José María Pérez de Uralde<br><i>Universidad del País Vasco</i>                   |
| D.ª Marta Enciso Santocildes<br><i>Universidad de Deusto</i>                       | D. Sergio Reyes Lavega<br><i>Universidad de la República<br/>(Montevideo)</i>        |
| D.ª Josefina Fernández Guadaño<br><i>Universidad Complutense</i>                   | D. Orestes Rodríguez Musa<br><i>Universidad de Pinar del Río</i>                     |
| D. Carlos García-Gutiérrez Fernández<br><i>Universidad Complutense</i>             | D.ª Roxana Sánchez Boza<br><i>Universidad Nacional de San José<br/>de Costa Rica</i> |
| D. Alberto García Müller<br><i>Universidad de Los Andes</i>                        | D. Adolfo Sequeira Martín<br><i>Universidad Complutense</i>                          |
| D. Alfredo Ispizua Zuazua<br><i>Gobierno Vasco</i>                                 |  |
| D.ª Marta Izquierdo Muciño<br><i>Universidad Autónoma del Estado<br/>de México</i> |  |

# Deusto Estudios Cooperativos

**N.º 24** (2024)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec242024>

*Economía Solidaria en Ecuador*

**Facultad de Derecho**  
Universidad de Deusto  
Bilbao 2024

## Derechos de autor

La revista *Deusto Estudios Cooperativos* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte solo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y doi si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

## Copyright

The *Deusto Journal of Cooperative Studies* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Colabora:



© Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto  
Apartado 1-48080 Bilbao

ISSN (impreso): 2255-3444

ISSN (digital): 2255-3452

Depósito legal: BI-1707-2012

Impreso en España/Printed in Spain

# Deusto Estudios Cooperativos

N.º 24 (2024)

doi: <https://doi.org/10.18543/dec242024>

## Sumario

---

<b>Presentación de la revista</b>	9
<b>Presentación del monográfico. <i>Economía Solidaria en Ecuador</i></b>	11
<b>Editorial. La banca cooperativa</b>	
Javier Divar Garteíz-Aurrecoa	15
Balance de las políticas públicas para la economía solidaria en Ecuador <i>Balance of public policies for the solidarity economy in Ecuador</i>	
Eulalia Flor y Jairo Rivera	19
Economía solidaria con enfoque de género en Ecuador <i>Solidarity economy with a gender approach in Ecuador</i>	
Elisa Lanás	45
El régimen tributario y la economía popular y solidaria en Ecuador <i>The tax regime and the popular and solidarity economy in Ecuador</i>	
Juan Carlos Mogrovejo	71
Cumplimiento del Buen Gobierno en Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador <i>Compliance with Good Governance in Savings and Credit Cooperatives of Ecuador</i>	
Ricardo León y Carlos Oñate	95

El derecho humano a la inclusión financiera: ¿El Sector Financiero Popular y Solidario ha contribuido a su real materialización en Ecuador? <i>The human right to financial inclusion. ¿How has the Popular and Solidarity-based Financial Sector contributed to its materialization in Ecuador?</i> María Augusta León	121
Las tecnologías grupales de crédito en el Ecuador: análisis situacional en las Cooperativas de Ahorro y Crédito <i>Group lending in Ecuador: situational analysis in Credit Unions</i> Carlos Oñate	145
<b>Relación de evaluadores</b>	169



## **Presentación de la revista *Deusto Estudios Cooperativos***

La revista Deusto Estudios Cooperativos es una publicación que puede considerarse como la sucesora del Anuario de Estudios Cooperativos, una revista esta última que, desde su nacimiento en 1985, resultó ser pionera en el ámbito de la Economía Social y el Cooperativismo, manteniendo su actividad, de forma ininterrumpida hasta el año 2001.

La nueva revista Deusto Estudios Cooperativos, editada por el Instituto de Estudios Cooperativos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto, se crea con la intención de mantener la esencia del Anuario de Estudios Cooperativos, deseando cumplir el objetivo de la divulgación de trabajos originales en materia de Cooperativismo y Economía Social.

La revista comenzó a publicarse en un año ciertamente significativo, el año 2012. Un año relevante por dos motivos. En primer lugar, porque ese año fue proclamado como el Año Internacional de las Cooperativas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, poniendo, de este modo, en evidencia la relevancia de las cooperativas en el desarrollo económico y social, en la reducción de la pobreza, la creación de empleo y la integración social. Y, en segundo lugar, porque en 2012 la Universidad de Deusto celebró su 125 Aniversario, con lo que la publicación de la revista Deusto Estudios Cooperativos constituyó un reflejo del compromiso mantenido por la Universidad con la investigación en materia de Economía Social.

Con esta publicación se pretende contribuir a dar a conocer que el modelo cooperativo es una fórmula eficaz de emprender actividades empresariales. Precisamente, las cooperativas representan un modelo de empresa democrática, responsable y ética, una empresa que pone el foco de su atención en las personas y en el medio ambiente, promoviendo el crecimiento económico y la justicia social. Esto es, se trata de

un modelo de empresa que se fundamenta en el diálogo y en los ideales de paz, impulsando el respeto por los derechos y las libertades humanas y la solidaridad.

El presente monográfico está dedicado al cooperativismo en Ecuador. Con él se pretende presentar una visión de las manifestaciones principales que caracterizan al cooperativismo en el país andino, que se reflejan, sobre todo, en el cooperativismo de ahorro y crédito, y está integrado por las notables contribuciones de los profesores y estudiosos del cooperativismo: Eulalia Flor y Jairo Rivera, Elisa Lanas, Juan Carlos Mogrovejo, Ricardo León y Carlos Oñate, María Augusta León y Carlos Oñate.

A todos ellos, nuestro agradecimiento por elegir nuestra revista para publicar sus valiosos trabajos de investigación. Asimismo, nuestro especial agradecimiento a la profesora Elisa Lanas, sin cuyo apoyo e intermediación no hubiese sido posible la publicación de este número monográfico.

Un afectuoso saludo cooperativo,

*Enrique Gadea Soler*  
Director de la revista *Deusto Estudios Cooperativos*

# Presentación del monográfico *Economía solidaria en Ecuador*

Elisa Lanas Medina

Docente en Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Coordinadora del monográfico  
elisa.lanas@uasb.edu.ec

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3167>

Publicado en línea: noviembre de 2024

En este importante esfuerzo impulsado por la Revista «Deusto Estudios Cooperativos» por brindar información especializada acerca de las particularidades que el desarrollo del cooperativismo y la economía social y solidaria presentan en función del país de estudio, este número se dedica al caso ecuatoriano.

Antes de presentar los estudios que buscan arrojar luces sobre importantes aspectos de la economía solidaria, como se le llama en Ecuador a esta economía alternativa, que agrupa distintas organizaciones dentro de las que están las cooperativas, asociaciones y comunidades, hay que decir que la economía solidaria ha estado presente en Ecuador desde la época precolombina, principalmente a través de las relaciones que mantuvieron, y, en ciertos espacios, todavía mantienen, los miembros de las comunidades indígenas, pues, junto con la redistribución, la solidaridad fue la base de dichas relaciones.

No obstante, la economía solidaria obtuvo mayor protagonismo a partir de la Constitución Política aprobada en 2008, que señala como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo el de: «construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable».<sup>1</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, no deja de ser cierto que la primera Ley de Cooperativas ecuatoriana es del año 1937. Esta ley, junto con otras de carácter social, fueron impulsadas por el gobierno militar del general Alberto Enríquez Gallo, con el ánimo de modernizar la economía campesina y de evitar mayores conflictos sociales.

---

<sup>1</sup> art. 276.2 de la Constitución Política de Ecuador.

Más adelante, en la década de los años 60, se publicó una nueva versión de la Ley de Cooperativas, esta vez, impulsada por la recomendación de la Organización Internacional del Trabajo —OIT—, y en vista de la importancia que empezaba a tener el movimiento cooperativo en el país. De esta forma, el Estado reiteró su orientación positiva hacia el movimiento cooperativo y el deseo de impulsar y apoyar su crecimiento.

El desarrollo desigual de los distintos sectores cooperativos en Ecuador puede explicarse por las dinámicas sociales y económicas particulares de cada uno. En el caso de las cooperativas de consumo, su crecimiento estuvo vinculado al auge del cooperativismo de vivienda urbana, especialmente en ciudades como Guayaquil y Quito. En estas áreas, los migrantes internos, al asentarse en las periferias de las ciudades, buscaron regularizar su situación ante las autoridades, formando cooperativas.

En el caso de las cooperativas de producción, el subsector agrícola, centrado en cultivos de exportación como banano, cacao y café, fue clave. Estas cooperativas se convirtieron en un medio para acceder a los cupos de exportación, para aprovechar los beneficios otorgados por el Estado, como créditos a bajo interés. En cuanto a las cooperativas de servicios, las de transporte terrestre predominaron, mientras que, en el sector de cooperativas de crédito, destacaron las de ahorro y crédito.

Ya para mediados de la década del 80, las cooperativas de producción, particularmente las agrícolas, eran las más numerosas. Las cooperativas de consumo, sobre todo las de vivienda, dominaban en cuanto a número de socios. Sin embargo, las cooperativas de ahorro y crédito encabezaban la lista en términos de relevancia económica. Esa tendencia se ha mantenido y ahondado en los últimos años, mostrando el fortalecimiento de las cooperativas de transporte y ahorro y crédito, mientras que las de producción agraria y vivienda urbana han sufrido un considerable redimensionamiento, especialmente en el subsector agrario, que siempre ha enfrentado condiciones precarias.<sup>2</sup>

El primer artículo del número monográfico dedicado a Ecuador realiza un balance las políticas públicas para la economía popular y solidaridad en el país. Para cumplir el objetivo planteado, los autores utilizaron una metodología descriptivo-analítica, empleando el análisis de instrumentos NATO, mediante una revisión documental de normativa, documentos oficiales, bases de datos y estudios asociados con la temática.

---

<sup>2</sup> Da Ros, Giuseppina El movimiento cooperativo en el Ecuador. Visión histórica, situación actual y perspectivas CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 57, abril, 2007, pp. 249-284.

El documento se compone de tres secciones adicionales. Por un lado, el recorrido teórico de la economía popular y solidaria y de las políticas públicas. Por otro lado, los principales hallazgos de la aplicación del método NATO. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio.

El segundo estudio presenta la situación actual de las mujeres vinculadas a la ES en Ecuador, a efectos de verificar mediante la información existente, en primer lugar, la presencia de las mujeres en esta economía, pero, sobre todo, se busca poner en cuestión la visión pública y la expectativa de la participación de las mujeres, que no considera al trabajo reproductivo como parte de su aporte a sus organizaciones y a la sociedad en general. Al final, se ofrecen algunas recomendaciones para lograr una visibilización, valoración y contraprestación de derechos del trabajo reproductivo, así como para ir caminando hacia una paridad entre hombres y mujeres que son parte de esta economía.

El tercer artículo aborda el régimen tributario aplicable a la economía popular y solidaria en el Ecuador. El reconocimiento de las particularidades de esta economía en el régimen jurídico ecuatoriano toma particular connotación en el ámbito tributario, mediante un tratamiento especial y preferente en clave de acciones afirmativas a los actores de la economía popular y solidaria, reafirmando con ello la intención pública por alentar y fortalecer este sector productivo esencial para el progreso general compatible con una visión abierta, plural e inclusiva, que en medio de diferencias materiales irrefutables con otros segmentos contenga la virtud de propulsar una dinamización económica integradora con perspectivas reales de movilidad social.

A partir del cuarto artículo del número de Ecuador, en adelante, se refleja la gran representatividad que el cooperativismo de ahorro y crédito tiene en el país, constituyéndose este en un sector con mucho dinamismo y capacidad de llegada en Ecuador.

Así, el siguiente capítulo analiza el cumplimiento del Buen Gobierno en Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador —COAC—. El estudio reviste interés nacional en virtud que las COAC son las organizaciones que acogen la mayor cantidad de socios dentro del sector cooperativo; desarrollan su objeto social bajo regulación y control de entidades públicas, y, contribuyen activamente en el mercado financiero nacional. El objetivo de la investigación es determinar las condiciones para cumplir con el buen gobierno en una muestra de COAC, del segmento tres de la provincia de Tungurahua, Ecuador.

El quinto estudio trata acerca del derecho humano a la inclusión financiera: ¿El Sector Financiero Popular y Solidario ha contribuido a su

real materialización en el Ecuador? El artículo tiene como principal objetivo evidenciar el estrecho vínculo entre el derecho humano a la inclusión financiera y el sector financiero popular y solidario (SFPS). Para ello el trabajo aborda el alcance y contenido de la inclusión financiera como un derecho humano y la necesidad de su reconocimiento para avanzar en la implementación de políticas públicas dirigidas a consolidar el acceso, especialmente de la población más vulnerable a servicios financieros adecuados, asequibles y de calidad. Posteriormente, el artículo analizará la contribución del SFPS en la concretización de este derecho. Finalmente, el artículo enfoca el aporte de este Sector en el desarrollo de la inclusión financiera en el Ecuador y los retos que aún debe enfrentar el sector financiero ecuatoriano para eliminar las barreras de exclusión.

Finalmente, el sexto artículo analiza las tecnologías grupales de crédito en Ecuador: análisis situacional en las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Bajo la visión de que las COAC son instrumentos de inclusión financiera y desarrollo económico de sus socios, este estudio tiene como objetivo analizar la pertinencia de los productos de crédito ofrecidos por las COAC del segmento 1 en Ecuador, con un enfoque especial en las tecnologías grupales solidarias, y entendiendo su importancia como alternativas adecuadas de endeudamiento para satisfacer las necesidades financieras de su público objetivo.

Los seis artículos que se presentan en este número no dan plena cuenta de la historia y riqueza de la economía solidaria y el cooperativismo en Ecuador, sino que buscan alimentar el debate internacional respecto de algunas manifestaciones de esta otra economía en el país andino.

Para concluir, quiero agradecer especialmente a la dirección de la prestigiosa Revista «Deusto Estudios Cooperativos», por permitirnos participar en uno de sus números. Confío en que su contenido sea útil y agradable a los y las lectoras.

# Editorial

## La banca cooperativa

Javier Divar Garteíz-Aurrecoa

Catedrático Emérito de la Universidad de Deusto  
javierdivar1@gmail.com

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3166>

Publicado en línea: noviembre de 2024

La banca cooperativa debe ser, en primer lugar, banca, establecida con estructuras empresariales propias de tan exigente sector, para poder mantenerse en un mercado muy competitivo.

Pero singularmente ha de ser al propio tiempo cooperativa, como rasgo distintivo del resto de la banca. Por ese carácter la banca cooperativa será distinguida por los usuarios de los servicios bancarios.

Dicho de otro modo, una banca cooperativa que no incida en su esencia cooperativista bien podría ser una sociedad anónima, lo que incluso la beneficiaría para emitir acciones, captando capitales e incluso cotizando en bolsa. Ese sería el caso de una banca dirigente de un conglomerado societario cooperativo que solo pretenda participar en su financiación.

Lo que realmente distingue a la banca cooperativa es su adjetivación como tal, como sociedad participativa y solidaria, cercana a la comunidad en la que actúa, que la reconocerá por sus actos sociales como cercana a los intereses populares, por lo que la apoyarán como usuarios o clientes.

Pero es bien cierto que, en ocasiones, en la práctica la banca cooperativa actúa como el resto del sector, sin la consideración debida a una entidad social, alineada con los intereses populares.

La banca cooperativa debe acompañar a sus usuarios en sus problemas económicos, debe atender a la comunidad de su implantación con aportaciones de carácter social, no debe realizar ejecuciones mercantiles sin ofrecer alternativas, sus comisiones e intereses deben ser modestos, sin ahogar a sus clientes.

La banca cooperativa no tiene que competir con el resto de la banca en el logro de beneficios, pues no tiene que retribuir a accionistas, ni posicionarse en los mercados financieros, pues su prestigio deriva de la buena atención a sus clientes, de su buena fama como institución comunitaria y social.

Es bien cierto que los valores cooperativos son muy exigentes. Pero también es muy cierto que distinguen a las cooperativas como compañías de la economía social, partícipes de una alternativa económica progresista, receptora de apoyos sociales reconocidos en las comunidades en las que actúan.

Si no se puede o no se sabe ser cooperativista, mejor pasarse al adversario capitalista o claudicar, pero no dañar la lucha histórica del cooperativismo universal, benefactor de los humildes (como dijo el patriarca cooperativo, el cuáquero Plockboy, sociedades para la «felicidad de los pobres»).

La banca cooperativa debe ser una banca social, aun reconociendo que es muy difícil ser bancario y cooperativista, pues en la práctica bancaria los «triunfadores» suelen serlo precisamente los tiburones financieros. Por eso, con buen humor, se ha dicho que hay algo peor que atracar un banco, ...fundarlo.



# **Economía Solidaria en Ecuador**



# Balance de las políticas públicas para la economía solidaria en Ecuador

Balance of public policies  
for the solidarity economy in Ecuador

Eulalia Flor

Docente-investigadora de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador  
eulalia.flor@uasb.edu.ec

Jairo Rivera

Docente-investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador  
jairo.rivera@uasb.edu.ec

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3168>

Recibido: 13 de julio de 2024  
Aceptado: 8 de septiembre de 2024  
Publicado en línea: noviembre de 2024

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. Marco teórico. 2.1. Economía popular y solidaria. 2.2. Política pública.—3. Resultados. 3.1. Nodalidad. 3.2. Autoridad. 3.3. Tesoro. 3.4. Organización.—4. Conclusiones.—5. Bibliografía.

**Summary:** 1. Introduction.—2. Theoretical framework. 2.1. Popular and solidarity economy. 2.2. Public policy.—3. Results. 3.1. Nodality. 3.2. Authority. 3.3. Treasure. 3.4. Organization.—4. Conclusions.—5. Bibliography.

**Resumen:** El sistema económico en el Ecuador es social y solidario, conformado por formas de organización pública, privada, mixta y popular y solidaria. Este estudio tiene el objetivo de analizar las políticas públicas para la economía popular y solidaria en Ecuador. Para ello, la investigación se fundamenta en una metodología descriptivo-analítica, empleando el análisis de instrumentos NATO, mediante una revisión documental de normativa, documentos oficiales, bases de datos y estudios asociados con la temática. Entre los principales resultados se encuentra que han existido avances en el reconocimiento para el sector de la economía popular y solidaria, tanto en la modalidad, autoridad, tesoro y organización. Sin embargo, todavía persisten algunos desafíos pendientes hacia la consolidación del sector.

**Palabras clave:** políticas públicas, economía popular y solidaria, Ecuador.

**Abstract:** The economic system in Ecuador is social and solidarity-based, comprised of forms of public, private, mixed, and popular and solidarity-based

---

organization. This study aims to analyze public policies for the popular and solidarity economy in Ecuador. To do so, the research is based on a descriptive-analytical methodology, employing NATO instrument analysis through a documentary review of regulations, official documents, databases, and studies associated with the topic. Among the main findings is that there have been advancements in recognition for the popular and solidarity economy sector, in terms of modality, authority, funding, and organization. However, there are still some pending challenges towards the consolidation of the sector.

**Keywords:** public policies, popular and solidarity economy, Ecuador.

---

## 1. Introducción

El sector de la economía popular y solidaria es fundamental dentro del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, con particularidades de asociatividad, cooperación y comunidad. Como lo señala Alicia Bárcena (2022, 12): «las empresas cooperativas y de la economía social representan un espacio intermedio entre el bien común y el bien particular, entre el bien público y el bien privado. Representan un espacio comunitario que es, al mismo tiempo, social y productivo».

En la región latinoamericana existe una diversidad de políticas públicas alrededor de la economía popular y solidaria, con variedad en la institucionalidad, presupuesto, información, normativa. En ese sentido, el apoyo a la economía popular y solidaria desde lo público ha transitado desde ministerios de producción, ministerios sociales y ministerios de trabajo, con prepuestos cambiantes en el tiempo para las instituciones específicas de apoyo a la economía popular y solidaria. Al mismo tiempo, hay una pluralidad en la gobernanza, entendida como las relaciones entre el Estado y la sociedad, teniendo países con relaciones consolidadas hacia lo asociativo y comunitario, y otras en formación (Correa, 2022).

Con estos antecedentes, este estudio tiene el objetivo de analizar las políticas públicas para la economía popular y solidaria en Ecuador. Este caso es relevante ya que desde el año 2008, a nivel constitucional el sistema económico es social y solidario, donde se reconoce al sector de la economía popular y solidaria como uno de los sectores económicos, conjuntamente con lo público, privado y mixto. Para cumplir con esa meta, esta investigación utiliza una metodología descriptivo-analítica, empleando el análisis de instrumentos NATO, mediante una revisión documental de normativa, documentos oficiales, bases de datos y estudios asociados con la temática.

El documento se compone de tres secciones adicionales. Por un lado, el recorrido teórico de la economía popular y solidaria y de las políticas públicas. Por otro lado, los principales hallazgos de la aplicación del método NATO. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del estudio.

## 2. Marco teórico

En esta sección se analizan los conceptos principales del estudio. Por un lado, se examina la economía popular y solidaria y sus particularidades. Por otro lado, se indaga en las políticas públicas y sus características.

## 2.1. *Economía popular y solidaria*

Se ha decidido iniciar por caracterizar las llamadas «economías alternativas» u «otras economías» que surgieron en respuesta a limitaciones o insatisfacciones percibidas en los sistemas económicos tradicionales, con el objetivo de ofrecer soluciones distintas a los problemas económicos y sociales, y basándose en principios como la sostenibilidad, la equidad y la participación comunitaria. A decir de Askunze, «se han reconocido como parte de esa otra forma de entender y hacer economía desde criterios relacionados con la justicia social, así como en contraposición con las desigualdades y el conjunto de consecuencias nocivas producidas por el funcionamiento del sistema capitalista» (2013, 99).

No obstante, de constituir una alternativa al sistema capitalista, existen posturas que diferencian a la economía solidaria, la economía popular y la economía popular-solidaria. Por ello, se ha considerado necesario refinar estos conceptos aun reconociendo que estas divergencias pueden variar según interpretaciones y enfoques teóricos.

**Economía Popular:** La economía popular es un concepto amplio que se utiliza para describir una serie de actividades económicas que suelen ser llevadas a cabo por personas o comunidades, generalmente que viven en situaciones de bajos recursos, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida. Este término puede tener diferentes significados y enfoques en distintos contextos, pero generalmente se refiere a formas de producción, intercambio y consumo que están arraigadas en comunidades locales y que buscan una participación más activa de los individuos en la economía.

La perspectiva sociológica convencional limita el análisis económico de los sectores populares a estudios antropológicos de estrategias de supervivencia en áreas marginadas. Se enfoca en la reproducción casi biológica de la población, con estrategias centradas en la supervivencia diaria. La teoría económica etiqueta este fenómeno como economía informal, pobreza, subempleo y exclusión social, destacando el atraso tecnológico y la informalidad. Sin embargo, investigaciones recientes revelan dinámicas de endeudamiento en los sectores populares, alejándose de las perspectivas tradicionales y desafiando la caracterización normativa de la economía popular como semi-aislada y solidaria, así como su consideración como disfuncional para el sistema capitalista tradicional (Chena, 2018).

La economía popular se refiere a un conjunto de actividades económicas desarrolladas por individuos o grupos en el ámbito local, caracterizadas por su participación en la producción, distribución y con-

sumo de bienes y servicios. Estas actividades suelen tener un enfoque comunitario y pueden surgir como respuesta a las necesidades locales, contribuyendo al desarrollo económico desde la base. Es decir, esta economía hace referencia a las actividades económicas llevadas a cabo por individuos o grupos de bajos ingresos, a menudo de manera informal. Estas actividades pueden incluir pequeños negocios, trabajadores por cuenta propia y formas de intercambio económico comunitario.

Es importante destacar que el término «economía popular» puede tener matices diferentes según el contexto y el país. En algunos lugares, se asocia con la economía informal, mientras que en otros se relaciona con iniciativas cooperativas y autogestionadas. La comprensión precisa de este concepto puede variar según la perspectiva cultural, política y económica.

**Economía Solidaria:** La economía solidaria es un enfoque económico que se centra en la cooperación, la solidaridad y la participación democrática en la gestión de los recursos económicos. A diferencia de los modelos económicos tradicionales basados en la competencia y la maximización del beneficio individual, la economía solidaria busca promover la equidad, la justicia social y la sostenibilidad.

Para Paul Singer la economía solidaria se origina como una respuesta del proletariado industrial a las condiciones inhumanas de la Revolución Industrial en el siglo XVIII. Inspirada en los principios de la Cooperativa de los Probos Pioneros de Rochdale, donde la propiedad del capital en las cooperativas debe ser exclusiva de los trabajadores asociados, excluyendo la participación de socios capitalistas (Singer, 2014).

Sintetiza su concepto así:

Economía solidaria son formas de organización económica que adoptan los valores de la democracia llevados hasta las últimas consecuencias dentro del área económica: de que todos somos iguales, todos tenemos el mismo poder de decisión, si es necesario delegar todos votan por igual y las personas que los representan tienen que someterse a la voluntad general, caso contrario, son destituidas para que otras sean elegidas. Entonces, economía solidaria es una forma democrática e igualitaria de organización de diferentes actividades económicas (2016, 4).

Otro autor referente en este campo, Jean-Louis Laville la concibe en contraste con el «utilitarismo individualista» de la economía tradicional y plantea:

De manera más amplia, la economía solidaria puede definirse como el conjunto de actividades que contribuyen a la democratiza-

ción de la economía a través del compromiso de los ciudadanos. Al contrario de lo que podría hacernos creer la apropiación de la palabra solidaridad por parte de los promotores de algunas acciones caritativas, la economía solidaria no es un síntoma de la desregulación que quisiera sustituir la acción pública por la caridad, retro trayéndonos a hace más de un siglo. Emanada de acciones colectivas encaminadas a establecer regulaciones internacionales y locales, complementar las regulaciones nacionales o complementarlas cuando sea necesario. No se trata de sustituir la solidaridad redistributiva por una solidaridad más recíproca, sino de definir modalidades de aco plamiento a una solidaridad redistributiva completa con una soli daridad recíproca que pueda ser factor de producción y, por tanto, participar en la creación de riqueza (texto original en portugués) (La ville, 2001, 85).

Es importante señalar que la economía solidaria puede manifes tarse de diversas maneras, como cooperativas, asociaciones, empresas sociales y otras formas de organización que buscan construir una economía más justa e inclusiva.

#### ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

Según refieren Peñafiel y otros (2017, 180-196) en varios paí ses de América Latina, también se usa el término Economía Popular y Solidaria (EPS). Señalan que fueron Bertucci y Marinho quienes dicen que este término comenzó a ser utilizado con Cáritas de Brasil, refiriéndose a iniciativas populares para crear empleo y generar ingresos, donde los trabajadores se asocian libremente y se basan en principios de autogestión y cooperación. En la EPS la organización colectiva es crucial, no se trata de una economía individualista, sino de una economía colectiva, asociativa, hecha por y para grupos hu manos.

Este tipo de economía se guía por varios principios, entre los cuales se destacan:

- El principio de la participación democráticamente ejercida garan tiza la autonomía y autenticidad de la comunidad de trabajo en la economía solidaria.
- El principio de puerta abierta asegura que nadie sea obligado a unirse o permanecer en la cooperativa contra su voluntad. En momentos de crisis, la solidaridad entre los trabajadores evita despidos, y aquellos que pueden encontrar trabajo fuera de la



- cooperativa se separan temporalmente hasta que las condiciones del mercado se normalicen.
- La transparencia es fundamental, contrastando con la opacidad empresarial, para que cada trabajador esté informado de las decisiones que afectan a la colectividad y pueda comprender las razones detrás de ellas. El acceso al conocimiento científico es esencial, y se destaca la importancia de destinar parte de las ganancias a mejorar la educación de los trabajadores asociados.
  - El principio de alternancia en los cargos de dirección busca evitar la concentración prolongada de poder, preservando la igualdad de derechos entre los trabajadores asociados. Aunque a veces este principio no se cumple debido a la falta de disposición de otros trabajadores para asumir roles de liderazgo, se destaca su importancia para mantener la democracia interna en las cooperativas.
  - La cooperación: Los actores económicos, como empresas y trabajadores, colaboran entre sí en lugar de competir de manera agresiva.
  - La Sostenibilidad: Se busca el equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y medioambientales, asegurando la viabilidad a largo plazo.

Es pertinente señalar que, el término «economía popular y solidaria» comenzó a utilizarse oficialmente en Ecuador con la promulgación de la Constitución de 2008. En esta Constitución, se establecen legalmente tres categorías de economía. La primera corresponde a la economía pública, la cual se origina en las acciones del Estado y sus correspondientes instituciones y servicios. La segunda es la economía privada, compuesta por empresas de diversos tamaños cuyo objetivo principal es la generación de beneficios económicos. Por último, se encuentra la economía popular y solidaria, conformada por actores sociales informales que participan en una variedad de actividades económicas populares, desempeñando un papel significativo en la economía nacional.

De esta manera, esta Constitución estableció un nuevo marco legal que reconoce y promueve la economía popular y solidaria como un sector de la economía ecuatoriana. Sector que incluye actividades económicas como cooperativas, asociaciones, fondos solidarios, entre otras formas de organización que tienen como objetivo principal la solidaridad, la equidad y el bienestar común. Esta inclusión en la Constitución marcó un hito importante en el reconocimiento y promoción de

este tipo de economía en Ecuador y ha influido en políticas públicas y acciones para fortalecer este sector.

Sintetizando, la economía popular y solidaria (EPS) combina elementos de la economía popular y la economía social. Se centra en la participación de la comunidad y la solidaridad entre los actores económicos. En muchos casos, la EPS implica la creación y gestión de empresas cooperativas, mutualidades y otras formas de organización que buscan promover la equidad y la inclusión.

## 2.2. Política pública

Las políticas públicas tienen varias definiciones. Por un lado, entre los aspectos comunes se resalta que las políticas públicas abarcan el accionar del Estado para solucionar los problemas públicos. Por otro lado, entre las diferencias en las definiciones de las políticas públicas predominan algunos elementos propios del proceso.

En este punto se menciona tres definiciones de las políticas públicas para ejemplificar el campo vasto de las políticas públicas. Primero, utilizando una definición amplia, Thomas Dye (1987, 3) precisa a las políticas públicas como «lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer». También, Franco (2012) enfatiza en el diagnóstico necesario para desarrollar una política pública y en la importancia de la participación ciudadana, con la siguiente definición: «las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones» (Franco, 2012, 86). Por último, tomando en cuenta la definición de André Roth, la política pública se entiende como «un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas» (Rivera, 2019, 223).

En esa medida, las políticas públicas tienen la potencialidad de propender hacia un mejoramiento del bienestar de la población a través del accionar del Estado. Para ello, el Estado debe tener las capacidades institucionales, la habilidad política y la propuesta técnica, para que se cumplan los objetivos planteados. En este proceso, como se presenta en la siguiente figura, se encuentra el ciclo de la política pública, que involucra cinco etapas: la definición de la agenda, la formulación de políticas, la toma de decisiones, la implementación de políticas y la evaluación de políticas.



Figura 1

### Ciclo de las políticas públicas

Fuente: Wu *et al.* 2014.

Empleando el ciclo de las políticas públicas en el campo de la economía popular y solidaria, existe una diversidad de iniciativas asociadas al apoyo en la constitución de las organizaciones, su fortalecimiento y sostenibilidad. Para ello, se han realizado diagnósticos de la situación del entorno económico y social, con el fin de comprender las relaciones de asociación y cooperación entre los ciudadanos y sus organizaciones. De este paso, se han reformado normativas leyes, códigos e incluso la Constitución en algunos países de la región, resaltando el rol clave de la economía popular y solidaria. Al mismo tiempo, se han creado y fortalecido instituciones públicas especializadas para apoyar a este sector, en lo central y local, ofreciendo «capacitación en temáticas diversas, el crédito, las compras públicas, la subvención, la promoción de exportaciones, el acompañamiento para trámites burocráticos necesarios con otros organismos del sector público (como permisos, patentes, etc.), la asesoría legal, de gestión empresarial, contable y financiera, entre otras» (Correa, 2022, 41). Con ello, la información en general del sector de la economía popular y solidaria ha mejorado en el tiempo ya que existen mayores políticas públicas que requieren seguimiento y monitoreo.

Ahora, este es el punto de partida en nuestra investigación, en donde se pretende realizar un análisis de las políticas públicas de la economía popular y solidaria en el Ecuador. En este proceso, es importante manejar esquemas, combinando elementos objetivos y subjetivos, como lo mencionan Clemons y McBeth (2020, 297), al señalar que «el análisis de políticas públicas es complejo y requiere un método, herramientas y conocimiento de políticas».

Para ello, se utiliza el método de análisis de instrumentos NATO propuesto por Hood (1986) y Howlett (2009). Este método se compone de cuatro componentes, que son las principales herramientas con las que dispone el Estado, como se presenta en la siguiente figura, en donde importa: i) la Nodalidad asociada con la información que se produce y conoce, ii) la Autoridad relacionada con la normativa que se dispone, iii) el Tesoro asociado con el presupuesto disponible y iv) la Organización relacionada con la institucionalidad.

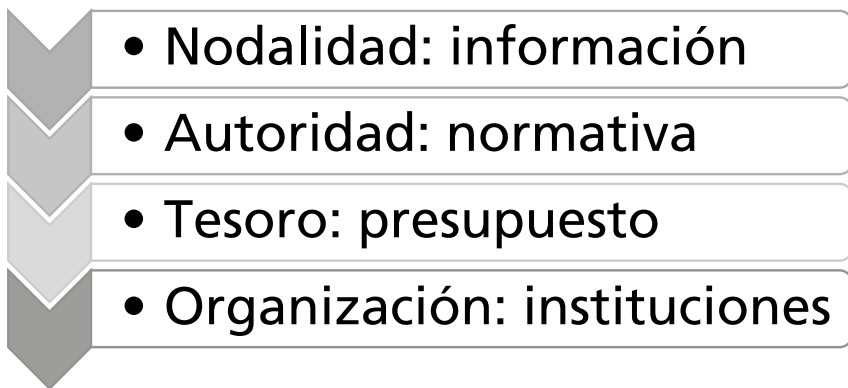


Figura 2

### Método NATO

*Fuente:* Hood (1986) y Howlett (2009).

## 3. Resultados

En esta sección se presentan los principales hallazgos del documento. Para ello, se desglosa cada componente de la metodología de análisis de los instrumentos de las políticas públicas NATO. En esa línea, se inicia con Nodalidad (Información), seguido de Autoridad (Normativa), luego Tesoro (Presupuesto) y finaliza con la Organización (Institucionalidad).

### 3.1. Nodalidad

La información de la economía popular y solidaria en el Ecuador ha mejorado en el tiempo. Desde la expedición de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) en el año 2011, y su posterior reglamento del año 2012, existe información estandarizada de las organizaciones y de los socios del sector. La normativa asociada con la información en la LOEPS señala:

Art. 12.- Información. - Para ejercer el control y con fines estadísticos las personas y organizaciones registradas presentarán a la Superintendencia, información periódica relacionada con la situación económica y de gestión, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la presente Ley y cualquier otra información inherente al uso de los beneficios otorgados por el Estado.

Con ello, la principal fuente de información del sector de la economía popular y solidaria es la Superintendencia del sector. Tomando datos de esa fuente de información, como se presenta en la siguiente Figura, el número de organizaciones de la Economía Popular y Solidaria ha tenido un crecimiento constante en el tiempo. Para el año 2012 eran alrededor de 5596 organizaciones, alcanza los 14479 en el año 2018, y actualmente se encuentran en 16283.

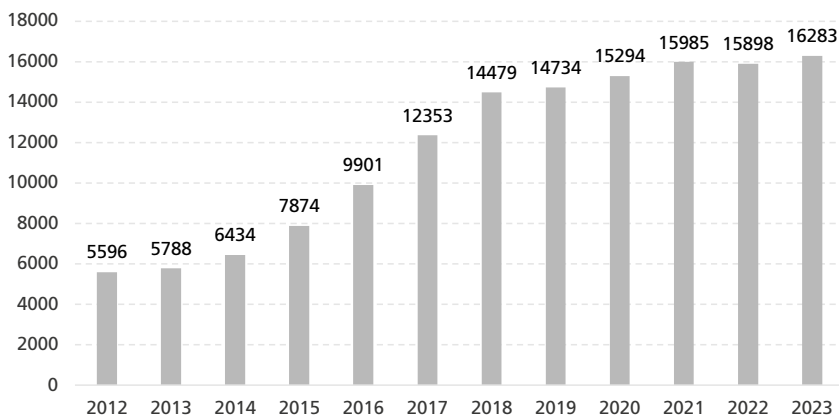


Figura 3

#### Evolución de las Organizaciones Activas de Economía Popular y Solidaria

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2024.

Al mismo tiempo, como se presenta en la siguiente Figura, ha incrementado el número de socios de las organizaciones de la economía popular y solidaria. En el año 2012, el número de socios era alrededor de 128705, alcanza los 438685 en el año 2018, y actualmente llega a los 544456 socios en la EPS.

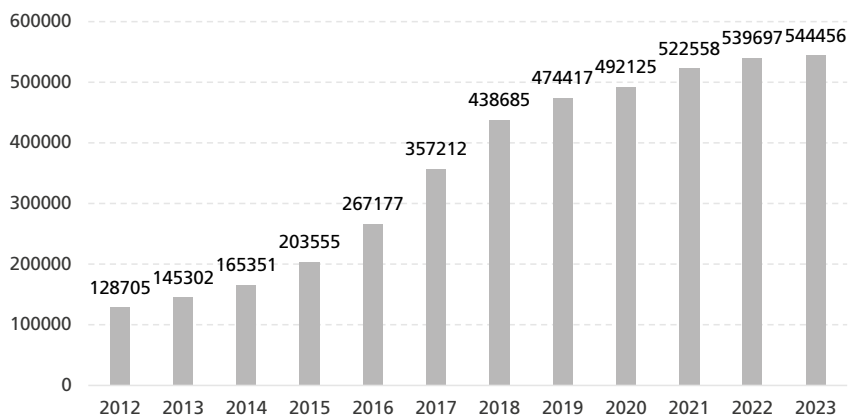


Figura 4

### Evolución de los Socios en Organizaciones Activas de Economía Popular y Solidaria

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2024.

Del total de organizaciones de la economía popular y solidaria, como se presenta en la siguiente Tabla, la mayoría pertenecen al sector asociativo 82%, seguido del sector cooperativo no financiero 17% y del sector comunitario 1%. Por número de asociados, la proporción se mantiene, con 73% en el sector asociativo, luego 26% en el sector cooperativo no financiero y 1% en el sector comunitario. Ahora, al analizar por el número de activos, pasivos y patrimonio, el sector cooperativo es el más representativo con 81%, seguido del sector asociativo con 19%.

Tabla 1

**Composición de la Economía Popular y Solidaria por tipo y grupo**

Tipo y grupo	Número de organizaciones	Número de certificados de aportación	Activos	Pasivos	Patrimonio
<b>Sector cooperativo</b>	2636	136533	788	422	366
Consumo	12	670	4	1	3
Producción	522	21473	137	106	31
Servicios	1986	95573	494	220	274
Vivienda	116	18817	154	96	58
<b>Sector asociativo</b>	13157	391240	184	99	85
Consumo	109	3971	2	1	1
Producción	7303	181694	132	73	59
Servicios	5745	205575	50	26	25
<b>Sector comunitario</b>	109	3043	0	0	0
Producción	74	2341	0	0	0
Servicios	35	702	0	0	0
<b>Total</b>	15902	530816	972	521	451

*Fuente:* Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2022.

En síntesis, existe información del sector de la Economía Popular y Solidaria, donde hay un crecimiento sostenido del número de organizaciones y del número de socios, con mayoría en el sector asociativo.

A pesar de los avances en información, todavía existe limitaciones para conocer el proceso de desarrollo de la economía popular y solidaria. Por un lado, la información recopilada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria tiene un carácter oficial, pero no están todas las organizaciones. Además, las organizaciones son bastante dinámicas, con procesos de expansión o retroceso, y algunas son activas y otras están inactivas. En ese sentido, resulta fundamental que se siga recolectando, procesando y difundiendo más información para conocer las dinámicas de las organizaciones, las razones de los posibles cierres, la articulación entre organizaciones de la EPS y las motivaciones de las nuevas estructuras.

Asimismo, resulta fundamental que la información sea propia del sector y sus dinámicas, con ello evitar lo mencionado por Jácome (2022, 295) quien menciona que «las estadísticas del sector cooperativo ecua-

torio se encuentran dispersas, son incompletas y se elaboran siguiendo metodologías concebidas para medir fenómenos económicos desde la óptica de las empresas de capital y sus objetivos». En este proceso, adicionalmente, es fundamental la capacitación que se pueda realizar a las organizaciones de la economía popular y solidaria en los distintos componentes propios de una actividad económica, para lo cual es crucial el disponer de más información (García y Chávez, 2020).

### 3.2. *Autoridad*

El término «economía popular y solidaria» ha sido parte del discurso y la legislación en Ecuador en las últimas décadas, especialmente en el contexto de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 que reconoció la importancia de la economía popular y solidaria como un sector clave de la economía ecuatoriana, en su artículo 283, establece:

«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.

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»

Por otra parte, la misma Carta Magna en su Artículo 311 estipula:

«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».



Este hito marcó un cambio significativo en la consideración de la economía popular y solidaria en el marco legal del país al quedar consagrado en la Constitución el reconocimiento y promoción de la Economía Popular y Solidaria como un modelo económico que coexiste con otros sectores.

A partir de entonces el marco legal que respalda la Economía Popular y Solidaria en Ecuador incluye varias leyes y regulaciones específicas, que reconocen y amparan la Economía Popular y Solidaria en Ecuador, tales como la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (2011), su Reglamento y el Código Monetario y Financiero (2018), entre otras regulaciones inherentes. Estas leyes y regulaciones tienen como objetivo dejar establecidos legalmente beneficios fiscales a este tipo de organizaciones, además de instaurar mecanismos de financiamiento y otorgar un marco legal definido para las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, tanto del sector financiero, como del sector no financiero

Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, publicada mediante Registro Oficial N.º 444 de 10 de mayo de 2011, establece el marco jurídico para el funcionamiento de las entidades de la Economía Popular y Solidaria. Regula aspectos como la creación, organización, funcionamiento, supervisión y control de estas entidades.

El Objeto de esta Ley conforme el artículo 3 es:

- a) Reconocer, fomentar y fortalecer la Economía Popular y Solidaria y el Sector Financiero Popular y Solidario en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado;
- b) Potenciar las prácticas de la economía popular y solidaria que se desarrollan en las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, y en sus unidades económicas productivas para alcanzar el Sumak Kawsay;
- c) Establecer un marco jurídico común para las personas naturales y jurídicas que integran la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario;
- d) Instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley; y,
- e) Establecer la institucionalidad pública que ejercerá la rectoría, regulación, control, fomento y acompañamiento».

Reglamento General a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria: Este reglamento fue expedido mediante Decreto Ejecutivo 1061

en el Registro Oficial Suplemento 648 del 27 de febrero del 2012, tuvo su última modificación el 22 de marzo del 2018. En su artículo 1, se instituye como su objeto: «establecer los procedimientos de aplicación de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario».

**Código Orgánico Monetario y Financiero:** Se estableció el 27 de agosto de 2014, publicado en el Registro Oficial el 12 de septiembre de 2014. Fue promulgado con el fin de regular y supervisar el sistema financiero y monetario del país, así como fortalecer la estabilidad y la transparencia en el sector financiero ecuatoriano. Este código consolidó diversas leyes y regulaciones relacionadas con el sistema financiero y monetario en un marco legal único y coherente. Además, buscaba promover el acceso a servicios financieros, proteger los derechos de los consumidores y fomentar el desarrollo económico y financiero del país. En su artículo 3 establece como uno de sus objetivos: «9. Fomentar, promover y generar incentivos a favor de las entidades de la Economía Popular y Solidaria».

A más de la normativa señalada precedentemente, es sustancial considerar que se ha continuado promulgado otras leyes que consideren al sector de la EPS. Por ejemplo, el 24 de agosto de 2011, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias expide tres documentos internos para estar alineada con la normativa legal vigente en materia de economía popular y solidaria en Ecuador, garantizando que sus actividades y procesos se desarrollen de acuerdo con los principios y objetivos de este tipo de economía. A continuación, un resumen de cada uno de ellos:

El Código de Ética de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias. Con el propósito promover la ética y la transparencia en el sector financiero popular y solidario del país. Consta en su artículo 1 como objetivo: «Establecer los valores y principios éticos, así como las responsabilidades y compromisos que asumirán los/as servidores/as y trabajadores/as de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias en aras de promover comportamientos y relaciones positivas tanto en la relación interna como hacia los ciudadanos que acuden a la Corporación».

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) para establecer las normas y procedimientos que regulan la gestión organizacional por procesos dentro de la entidad. Este estatuto tiene como objetivo principal mejorar la eficiencia, transparencia y calidad en la prestación de servicios financieros populares y solidarios, mediante la implementación de un enfoque basado en procesos que permita una

mejor coordinación y articulación de las actividades dentro de la institución.

Y, el Reglamento de Jurisdicción Coactiva de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias para instaurar las normas y procedimientos que regulan la aplicación de la jurisdicción coactiva dentro de la entidad. Esta jurisdicción coactiva es el conjunto de acciones que la institución puede llevar a cabo para el cobro de obligaciones pendientes, como créditos impagos o deudas, mediante el ejercicio de medidas coercitivas permitidas por la ley. El reglamento define los procedimientos a seguir, los derechos y deberes de las partes involucradas, así como las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras.

Se puede decir que, si bien las leyes y normativas destinadas a apoyar la economía popular y solidaria en Ecuador han tenido algunos resultados positivos en términos de formalización, crecimiento del sector y mejora del acceso a servicios financieros, aún existen desafíos como la falta de acceso a financiamiento adecuado, la competencia desleal con el sector formal, y la necesidad de fortalecer la capacidad técnica y de gestión de las organizaciones de economía popular y solidaria para garantizar su pleno desarrollo y contribución al bienestar económico y social del país.

### 3.3. Tesoro

El presupuesto de las instituciones públicas asociadas con el sector de la economía popular y solidaria en el país ha tenido cambios importantes en el tiempo, como se presenta en la siguiente Figura. En términos generales, ha existido una reducción de los presupuestos de las instituciones asociadas con el sector. Por un lado, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) manejaba un presupuesto de 16761672 en el año 2015 y se redujo a 6021765 para el año 2020. En el mismo período, la Corporación del Seguro de Depósitos (COSEDE) pasó de un presupuesto de 2486200 a 1618637. De forma similar, la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP) redujo su presupuesto de 11615963 en el año 2015 a 8985815 en el año 2020. Asimismo, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias redujo su presupuesto de 14630862 a 11985072. En este período, la única institución que no redujo sus recursos presupuestarios fue la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria pasando de 16098124 en el año 2015 a 17028458 en el 2020.

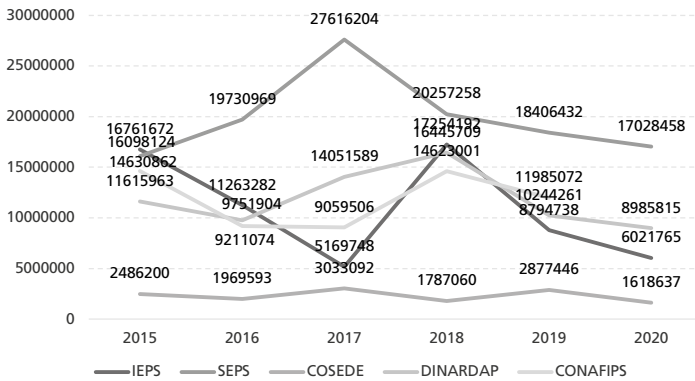


Figura 5

### Evolución de las Organizaciones Activas de Economía Popular y Solidaria

Fuente: Jácome 2022.

Desde otra perspectiva, tomando en cuenta el tamaño del sector de la economía popular y solidaria en base a los activos, utilizando la última información disponible desde el Servicio de Rentas Internas disponible en el informe de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, se encuentra que el tamaño del sector es cercano a los mil millones de dólares, como se presenta en la siguiente figura.

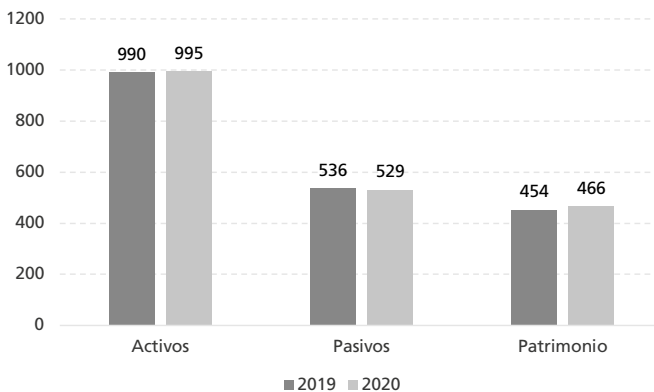


Figura 6

### Evolución del tamaño de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria

Fuente: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2022.

La pandemia de la COVID 19 tuvo un efecto en las actividades económicas de las organizaciones de la economía popular y solidaria, como se presenta en la siguiente Figura. Entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020, los ingresos se redujeron en 25%, los gastos disminuyeron en 25% y las utilidades cayeron en 42%.

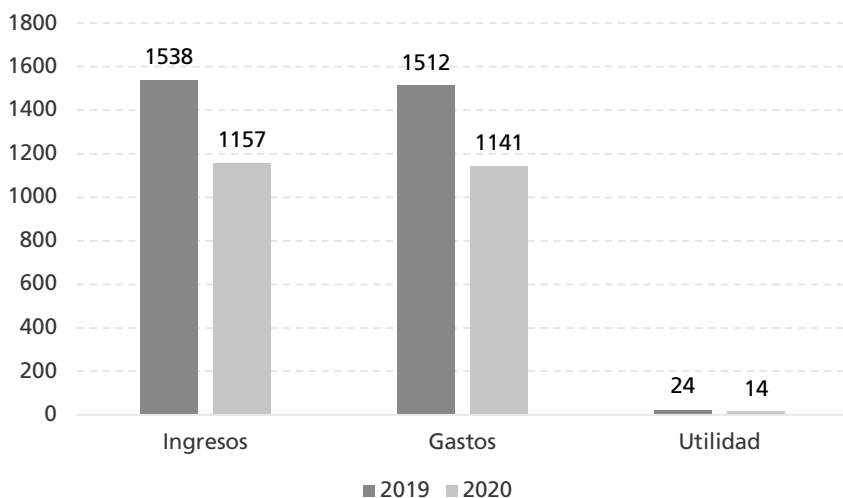


Figura 7

### Evolución de los Ingresos y Gastos de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria

*Fuente:* Superintendencia de Economía Popular y Solidaria 2022.

Sin embargo, las cifras también reflejan la volatilidad del sector de la economía ante eventos externos, en donde el impacto de la COVID 19 supera el 25%, lo cual es bastante superior al decremento de 7.8% que sufrió el PIB ecuatoriano. Al mismo tiempo, la economía popular y solidaria todavía presenta graves desafíos en el acceso a créditos oportunos para los emprendimientos, donde mayoritariamente se utiliza el crédito de consumo, que tiene mayores costos, y no se logra emplear adecuadamente el crédito productivo. Como lo señala Herrera (2018, 92):

Uno de los objetivos de la EPS, en el caso de las cooperativas, es el otorgamiento de créditos a los emprendimientos microempresariales y productivos, por encima del consumo. Sin embargo, las es-

estadísticas evidencian que, aunque la entrega de crédito a este sector creció desde el 2011, solo representa la quinta parte de lo otorgado al consumo. Esta tendencia demuestra que la implementación de la EPS, desde el caso del sector financiero-cooperativista, no se ajustó, ni promovió a su verdadera esencia como modelo económico alternativo, mostrándose, principalmente funcional para una economía capitalista de consumo.

### 3.4. Organización

Es fundamental destacar que, desde la inclusión de la economía popular y solidaria como el tercer sector de la economía nacional, se ha trabajado diligentemente para garantizar la integración de los sectores socioeconómicos más vulnerables. En este sentido, se han establecido instituciones dedicadas a abordar tanto los aspectos económicos como sociales, con el objetivo de tomar decisiones que impacten positivamente en la economía popular y solidaria. Asimismo, se han creado instituciones especializadas en la implementación de políticas públicas destinadas a fortalecer y apoyar esta forma particular de economía como son: el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS), el Comité Interinstitucional de Economía Popular y Solidaria, la Junta de Regulación y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).

A continuación, una descripción de lo que es cada una de ellas:

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) desempeña la función de supervisar y controlar técnica y eficazmente las instituciones pertenecientes al sector Financiero Popular y Solidario, así como las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria en Ecuador. Dentro de su ámbito de competencia, la SEPS trabaja activamente para fomentar la sostenibilidad y garantizar el correcto funcionamiento de estas entidades, con el objetivo de salvaguardar los intereses de sus miembros.

El funcionamiento de la SEPS está regido por el artículo 74 del COMYF, lo que amplía su capacidad de supervisión y control. Por lo tanto, la SEPS se adhiere a las normativas del COMYF y de la LOEPS. Las autoridades legales otorgadas a la SEPS dentro de este marco legal especializado contribuyen al desarrollo, fortalecimiento y transparencia en la gestión de las organizaciones del sector de la EPS.

El Superintendente, quien es la máxima autoridad de la SEPS, es designado por un periodo de cinco años y solo puede ser destituido mediante un proceso de juicio político llevado a cabo por la Asam-

blea. Es importante destacar que el periodo de mandato del Superintendente es distinto al del presidente de la República, que es de cuatro años (Jácome, 2022).

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) que fue creado mediante Decreto Ejecutivo N.º 1668 del 7 de abril de 2009 y fue publicado en el Registro Oficial N.º 577 del 24 de abril del mismo año, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) constituye un actor clave del sistema de la economía popular y solidaria, es una entidad de derecho público, con jurisdicción nacional, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica, administrativa y financiera

La función principal del IEPS es la de promover el crecimiento y la consolidación de la economía popular y solidaria, en concordancia con el sistema económico establecido en la Constitución. Este instituto estará conformado por la subsecretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Gestión y Desarrollo Comunitario, la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección Nacional de Cooperativas del MIES, el Programa de Desarrollo Rural Territorial y el Proyecto de Desarrollo del Corredor Central del Ministerio de Agricultura.

El MIES, a través del IEPS, es la entidad encargada de organizar, aplicar y ejecutar los planes, programas y proyectos relacionados con la economía popular y solidaria. Además, respalda el funcionamiento de dicha economía para fomentar la participación en los mercados, facilitando las relaciones directas entre productores y consumidores.

La Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS) es una entidad pública que opera como una institución financiera de segundo nivel, es decir, funciona como un respaldo financiero para los participantes en la economía popular y solidaria. Su labor se desarrolla a través de las organizaciones que integran el sector financiero popular y solidario, tales como cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas.

Su misión se centra en promover la inclusión financiera y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de estas organizaciones y sus miembros. La CONAFIPS ofrece una amplia gama de productos y servicios, tanto financieros como no financieros, que abarcan créditos, servicios de garantías, fortalecimiento institucional y transferencia de tecnología a las organizaciones. El objetivo principal es fortalecer la capacidad de estas entidades para generar créditos en beneficio de sus asociados.

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) y la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS) son las principales instituciones que impulsan y respaldan el desarrollo de las organizaciones de Economía Popular y Solidaria (EPS). El IEPS se centra

en proporcionar asesoría técnica y acompañamiento al sector real, que incluye diversas organizaciones como cooperativas. Por otro lado, la CONAFIPS se enfoca más en brindar financiamiento al sector financiero de las EPS, que es donde se concentra la mayoría de los socios de las cooperativas.

El Comité Interinstitucional de Economía Popular y Solidaria (CIEPS) creado el 29 de diciembre de 2008 mediante el Decreto Ejecutivo N.º 1041, con el objetivo de fortalecer y coordinar las acciones entre las instituciones públicas responsables de promover, regular y supervisar la economía popular y solidaria en el país. El CIEPS fue establecido para garantizar una mejor articulación entre las instituciones gubernamentales involucradas en el apoyo y la regulación de este sector económico, que abarca actividades como cooperativas, asociaciones, mutualidades, entre otras formas de organización comunitaria y solidaria.

El Consejo Sectorial de la Economía Popular y Solidaria (CONSEPS): Creado en el año 2010. Fue establecido con el propósito de fortalecer y regular el sector de la economía popular y solidaria en el país. Este sector incluye a cooperativas, asociaciones, mutualistas, y otras formas de organizaciones económicas que operan bajo principios de solidaridad, cooperación y participación democrática.

El CONSEPS tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible de estas entidades y garantizar su contribución al bienestar económico y social de la población ecuatoriana. Este consejo tiene la tarea de asesorar en la formulación de políticas públicas relacionadas con la economía popular y solidaria.

A partir de mayo de 2017, con la llegada de un nuevo gobierno, se implementaron cambios significativos que afectaron la estructura gubernamental y la regulación de las Entidades de Economía Popular y Solidaria (EPS). Una política de austeridad fiscal condujo a la eliminación de varios organismos públicos, lo que impactó en las funciones de supervisión y regulación de las EPS. El Comité Interinstitucional, que antes incluía a varios ministerios coordinadores, pasó a ser dirigido por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), con la participación temporal de la Vicepresidencia de la República. Sin embargo, cuando la vicepresidenta dejó su cargo en 2019, esta función desapareció y el MIES asumió completamente la responsabilidad de supervisar y regular el sector real de las EPS. Aunque la regulación del sector financiero de las EPS permaneció sin cambios, los ajustes en la regulación del sector real podrían dificultar la implementación efectiva de políticas públicas, debido a posibles desafíos de estabilidad en las personas encargadas de dirigir el subsector (Jácome, 202).



Además, existen otras dos entidades públicas que contribuyen al fortalecimiento del sector de las EPS y forman parte de una red de seguridad financiera son la Corporación de Seguros de Depósitos (COSEDE) y el Registro de Datos Crediticios (RDC).

La COSEDE es una institución encargada de garantizar la estabilidad y confianza en el sistema financiero. Su labor incluye manejar el seguro de depósitos, el fondo de liquidez y el fondo de seguros privados. Su dirección está compuesta por ministros de Estado y superintendentes, quienes tienen distintos roles. Sus responsabilidades, descritas en el artículo 80 del COMYF, incluyen la gestión del seguro de depósitos, del fondo de liquidez y el pago de los seguros de depósitos.

El Registro de Datos Crediticios (RDC) es un sistema diseñado para proporcionar un historial crediticio tanto de personas naturales como jurídicas. Contiene información detallada sobre las transacciones de crédito reportadas por las superintendencias de Bancos, Economía Popular y Solidaria, y de Compañías, Valores y Seguros. Hasta 2017, la gestión del RDC estaba a cargo de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), pero desde ese año pasó a estar bajo la responsabilidad de la Superintendencia de Bancos (SB).

Aunque no se puede negar la importancia de haber creado una institucionalidad que apoye al sector de la EPS, los resultados de estas instituciones han variado dependiendo de diversos factores, como el contexto económico, político y social, así como la efectividad de las políticas y programas implementados.

Sin embargo, todavía persisten desafíos y limitaciones en la efectividad de estas instituciones, como la falta de recursos, la burocracia, la corrupción y la resistencia al cambio en el sistema económico dominante. Por ello es importante realizar un seguimiento y evaluación, de manera continua y transparente, sobre la gestión y los resultados alcanzados por estas organizaciones, sobre todo, en relación a su contribución al desarrollo económico y social del país.

#### 4. Conclusiones

Es indudable que a partir del reconocimiento que se dio a la Economía Popular y Solidaria en la Constitución del Ecuador de 2008, este sector ha crecido notablemente. Esta decisión política aceleró el proceso de cambio y fortalecimiento institucional de la EPS, respaldado por leyes específicas y apoyado en una estructura institucional propia basada en cuatro pilares: dirección, regulación, promoción y supervisión.

Sin embargo, a partir del análisis que se ha realizado, utilizando la metodología NATO, se puede afirmar que el sector de la Economía Popular y Solidaria (EPS) en el Ecuador tiene una mayor presencia y reconocimiento en el colectivo nacional, pero todavía hay bastante camino que recorrer.

Este sector muestra un crecimiento constante en el número de organizaciones y socios, principalmente en el ámbito asociativo. No obstante, aún existen reticencias en la comprensión de su desarrollo debido a la falta de información completa y dinámica sobre estas organizaciones.

Es esencial recopilar, procesar y difundir más datos para comprender mejor sus dinámicas, motivos de cierres y formación de nuevas estructuras. Es crucial que esta información sea propia del sector, evitando las limitaciones de las estadísticas convencionales que no capturan la verdadera esencia de la EPS. Además, la capacitación en aspectos económicos es fundamental para fortalecer estas organizaciones.

Aunque las leyes y normativas han promovido la formalización y crecimiento del sector, y se ha avanzado en políticas de formalización y acceso a servicios financieros, persisten retos como el acceso limitado a financiamiento adecuado y la competencia desleal con el sector formal. La pandemia de COVID-19 ha impactado severamente al sector, con una disminución del 25% en comparación con el 7.8% del PIB ecuatoriano. El acceso a créditos sigue siendo un desafío, con predominio del crédito de consumo sobre el productivo, lo que no refleja la verdadera esencia de la EPS.

La creación de institucionalidad de apoyo ha tenido resultados variables, influenciados por factores económicos, políticos y sociales, así como la efectividad de las políticas implementadas. Sin embargo, todavía a nivel institucional hay falencias como la falta de recursos, la burocracia y la descoordinación. Es fundamental realizar seguimiento y evaluación continuos para medir el impacto de estas instituciones en el desarrollo económico y social del país.

Si bien, se ha contribuido a la inclusión económica de ciertos sectores vulnerables de la población, las cifras aún no son contundentes respecto a la reducción de la pobreza o mejora de la calidad de vida de las personas involucradas en la economía popular y solidaria.

Por lo tanto, todavía queda trabajo por hacer en términos de diseño e implementación de políticas efectivas; es crucial realizar evaluaciones continuas de las políticas públicas para identificar áreas de mejora y garantizar que se estén alcanzando los objetivos de desarrollo económico y social.

## 5. Bibliografía

- ASKUNZE, Carlos. 2013. «Más allá del capitalismo: alternativas desde la economía solidaria», Documentación Social, N.º 168, pp. 91-116.
- BÁRCENA, Alicia. 2022. «Prólogo». En *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, editado por Felipe Correa, 11-13. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CHENA, Pablo Ignacio. 2018. «La economía popular y sus relaciones determinantes». Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Jujuy, (53), 205-228. Recuperado en 19 de enero de 2024, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1668-81042018000100009&lng=es&tlng=](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-81042018000100009&lng=es&tlng=).
- CLEMONS, Randy y Mark McBETH. 2020. *Public policy praxis: a case approach for understanding policy analysis*. New York: Taylor & Francis.
- Código Orgánico Monetario y Financiero. 2014. Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014, Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial, N.º 449, 20 octubre de 2008, Quito.
- CORREA, Felipe. 2022. *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- DYE, Thomas. 1987. *Understanding Public Policy*. New York: Prentice Hall.
- FRANCO, Julio. 2012. *Diseño de políticas públicas*. México: IEXE.
- GARCÍA, Verónica y Jairo CHÁVEZ. 2020. «Análisis de las necesidades de las organizaciones de la economía popular y solidaria de la zona 1». Sathiri: sembrador, 15(1), pp. 36 - 49.
- HERRERA, Mario. 2018. *La economía popular y solidaria: el caso ecuatoriano enfocado en el sector financiero cooperativista*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- HOOD, Christopher. 1986. *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- HOWLETT, Michael. 2009. «Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design». Policy Sciences 42, 1: pp. 73–89.
- JÁCOME, Hugo. 2022. «Transformaciones en la institucionalidad y la política pública del cooperativismo y la economía popular y solidaria en Ecuador». En *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina*, editado por Felipe Correa, 289-332. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- LAVILLE, Jean-Louis. 2001. «Economía solidaria, a perspectiva europea». Sociedade e estado 16: pp. 57-99.
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. 2011. Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011, Quito.
- Reglamento a Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. 2012. Registro Oficial Suplemento 648 de 27 de febrero de 2012, Quito.

- RIVERA, Jairo. 2019. «Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica, entrevista a André-Noël Roth». *Estudios de la Gestión: Revista Internacional de Administración*, (5), pp. 223–229.
- SINGER, Paul. 2001. «Economía Solidaria: posibilidades y desafíos». (Traducción: Víctor Ramón Huerta Arroyo). Presentación en el Sindicato de Ingenieros de Rio de Janeiro.
- , 2014. «La economía solidaria en Brasil.» *La economía Popular y Solidaria El Ser Humano Sobre el Capital*.
- SINGER, P., & SCHIOCHET, V. 2016. «La construcción de la economía solidaria como alternativa al capitalismo». *Economía social y solidaria en movimiento*.
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (SEPS). 2024. Estadísticas de economía popular y solidaria. Acceso el 30 de enero de 2024: <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/home>
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (SEPS). 2022. Rendición de cuentas. Quito: SEPS.
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (SEPS). 2013. Estudios sobre economía popular y solidaria. Quito: SEPS.
- PEÑAFIEL, Natali Torres, Pablo Enrique Fierro López, and Alodia Alonso Alemán. 2017. «Balance de la economía popular y solidaria en Ecuador». *Economía y desarrollo* 158.1, pp. 180-196.

# Economía solidaria con enfoque de género en Ecuador

## Solidarity economy with a gender approach in Ecuador

Elisa Lanas Medina

Docente en Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
elisa.lanas@uasb.edu.ec

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3169>

Recibido: 14 de mayo de 2024  
Aceptado: 12 de julio de 2024  
Publicado en línea: noviembre de 2024

---

**Sumario:** Introducción.—1. Enfoques compartidos entre la economía feminista y la economía solidaria.—2. La economía solidaria en Ecuador.—3. Normativa ecuatoriana relativa a la equidad de género en actividades de carácter productivo.—4. Situación de las mujeres vinculadas a la economía solidaria.—5. Lineamientos para la aplicación del género en la economía solidaria en Ecuador.—6. Conclusiones.—7. Bibliografía.

**Summary:** Introduction.—1. Shared approaches between feminist economics and solidarity economy.—2. The solidarity economy in Ecuador.—3. Ecuadorian regulations regarding gender equality in productive activities.—4. Situation of women linked to the solidarity economy.—5. Guidelines for the application of gender in the solidarity economy in Ecuador.—6. Conclusions.—7. Bibliography.

**Resumen:** Pese a la cercanía a nivel teórico en que se encuentran la economía feminista y la economía solidaria, en la práctica, la participación de las mujeres en la ES no ha contado en Ecuador con adecuadas garantías normativas ni institucionales.

Es reciente la preocupación de las instituciones públicas por proveer información de la participación en la ES de las personas desagregada por género, que permite visualizar las menores oportunidades que las mujeres tienen frente a los hombres de desarrollarse integralmente en esta economía.

Más grave aún es la total ausencia de información y por tanto valoración del aporte personal que las mujeres realizan respecto al cuidado humano y atención de las tareas domésticas y comunitarias que no son para la economía productiva.

Es preciso y urgente implementar acciones que permitan contabilizar, valorar y retribuir económica y socialmente esas actividades. Además, hay que impulsar un verdadero cambio de roles en las actividades que hombres y mujeres desempeñan en la ES.

**Palabras clave:** economía solidaria, género, trabajo productivo y reproductivo.

**Abstract:** Despite the theoretical closeness of feminist economics and solidarity economy, in practice, women's participation in SE has not had adequate regulatory or institutional guarantees in Ecuador.

The concern of public institutions to provide information on people's participation in SE disaggregated by gender is recent, which makes it possible to visualize the lesser opportunities that women have compared to men to fully develop in this economy.

Even more serious is the total absence of information and therefore appreciation of the personal contribution that women make regarding human care and attention to domestic and community tasks that are not for the productive economy.

It is necessary and urgent to implement actions that allow these activities to be counted, valued and economically and socially rewarded. Furthermore, we must promote a true change of roles in the activities that men and women carry out in the SE.

**Keywords:** Solidarity economy, gender, productive and reproductive work.

---

## Introducción

La economía solidaria es, en teoría, el modelo ideal para superar las inequidades de género, ya que, mediante el cumplimiento de sus principios, las y los actores, pueden alcanzar el objetivo de hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una organización de propiedad colectiva y democráticamente controlada.

En la práctica, no obstante, esto es más complicado, y es que las organizaciones de la ES, tienden a replicar el modelo androcéntrico de la economía imperante. Para superar estas prácticas es necesario realizar un ejercicio consciente de verificación de las inequidades, y aplicar medidas para corregirlas.

En Ecuador, en este último año se han hecho importantes esfuerzos a nivel normativo, por superar la situación de desequilibrio que existe entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito productivo como reproductivo.

Este estudio presenta la situación actual de las mujeres vinculadas a la ES en Ecuador, a efectos de verificar mediante la información existente, en primer lugar, la presencia de las mujeres en esta economía, pero, sobre todo, se busca poner en cuestión la visión pública y la expectativa de la participación de las mujeres, que no considera al trabajo reproductivo como parte de su aporte a sus organizaciones y a la sociedad en general.

Al final, se ofrecen algunas recomendaciones para lograr una visibilización, valoración y contraprestación de derechos del trabajo reproductivo, así como para ir caminado hacia una paridad entre hombres y mujeres que son parte de esta economía.

### 1. Enfoques compartidos entre la economía feminista y la economía solidaria

Para una mejor comprensión del entorno económico y social en el que las mujeres se insertan en la economía solidaria en Ecuador, es preciso partir de unos conceptos. El primero es el de sector informal, desarrollado a finales de la década del setenta en América Latina por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe —PREALC— creado por la Organización Internacional del Trabajo con el apoyo de otros organismos internacionales como CEPAL, ILPES, UNESCO, FAO y BID (OIT. 1969), para explicar la incorporación al sec-

tor productivo de países en desarrollo, de importantes sectores de población, aunque de forma periférica.

El PREALC definió al sector informal en base a dos criterios: por un lado, las características de la unidad de producción y por otro la forma de producir, e incluye distintas ocupaciones en actividades con gestión legal y productiva limitada, sin que el capital y el trabajo puedan separarse del todo; con baja cualificación de la mano de obra, limitados niveles de productividad, procesos tecnológicos casi inexistentes y sin posibilidad de acumulación. Esta forma de producción se entendió como capitalismo periférico (Espejo, 2022).

Para la CEPAL, el sector informal se forma por la presión resultante del exceso de mano de obra y el funcionamiento deficiente del sector formal, incapaz de recibir y capacitar a la fuerza laboral que buscaba insertarse en los sectores modernos de elevada productividad, «por lo que parte de la población se vincula con trabajos en sectores atrasados, en actividades de baja productividad e ingresos» (Espejo, 2022, 11).

Un grupo importante de la población que se ha ido incorporando al sector productivo son las mujeres, que desde hace varias décadas se ha ido sumando a la fuerza laboral en Latinoamérica, aunque en malas condiciones. Así, una de cada dos mujeres en edad de trabajar formaba parte de la población económicamente activa en 2017 (OIT, 2017).

Este incremento de la participación de las mujeres se produjo en el contexto de mercados laborales en los que se mantiene la tradicional división sexual del trabajo, con consecuencias negativas para la fuerza de trabajo femenina. El desequilibrio se observa en los indicadores laborales, por ejemplo, hay una concentración horizontal de género, que reúne la mano de obra femenina en pocas ocupaciones vinculadas a trabajos de baja calidad, por los que perciben bajos ingresos (PNUD, 2018).

Este sector de baja productividad, que incluye los microemprendimientos, el trabajo autónomo no cualificado, colaboración de familiares no remunerados y trabajadoras del hogar, representaba en 2017, el 51,6% del trabajo femenino y el 45,9% del masculino en América Latina. Esto significa que estos colectivos no participen o lo hagan de forma muy limitada, en actividades y sectores dinámicos de la economía del subcontinente, con niveles de productividad elevados, uso intensivo de tecnologías, mayores niveles de formalidad (PNUD, 2018) y calidad de empleo.

Para Verónica Gago (2014), la feminización del trabajo en la economía informal implica dos procesos: por un lado, la presencia pú-



blica de las mujeres va en aumento y las posiciona como actrices económicas relevantes, lo que produce la «feminización» de ciertas actividades que antes eran realizadas por hombres; y por otro, se trasladan a lo público elementos de la economía reproductiva y de cuidado.

Para otra parte de la doctrina, «la existencia de *otras economías* – sistemas que responden a formas cooperativas, solidarias, relaciones comunitarias, familiares, asociativas y domésticas, basadas en relaciones de reciprocidad, retribución y recirculación de recursos – ha servido de soporte a la economía monetarizada, especialmente en la periferia.» (Cielo *et al.* 2016, 167-168).

Las mujeres que trabajan por cuenta propia o son propietarias de pequeñas empresas dependen en gran medida del autofinanciamiento, ya que enfrentan mayores barreras para acceder a recursos financieros formales. Esto presenta un desafío para la reapertura y la sobrevivencia de sus emprendimientos. (CEPAL, 2021).

En Ecuador, la información disponible también muestra que las mujeres enfrentan dificultades para obtener productos de crédito en el sector de las finanzas populares y solidarias. Según datos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, «existe una brecha de género del 14% en el acceso a productos de crédito» (SEPS, 2021, 79).

Estas barreras que enfrentan las mujeres cuando buscan vincularse a actividades productivas, tanto de carácter subordinado como de forma autónoma, responden a la no superada división sexual del trabajo y a los roles tradicionales asignados a cada género.

La doctrina feminista cuestiona la supuesta natural división sexual del trabajo entre productivo y reproductivo, ya que incluso cuando las mujeres se dedican exclusivamente al trabajo de cuidado y de atención del hogar, siguen siendo parte de la economía.

Entonces, es necesario superar la distinción entre «producción y reproducción y entre esfera pública y esfera privada», y ubicar al trabajo de cuidado humano y de «producción, distribución y consumo de bienes y servicios para la reproducción de la familia y de quienes participan en las diversas esferas de la vida social en general» en el centro de la economía, por la importancia que tienen en la vida de personas, familias y sociedades (Farah, 2016, 89).

Al analizar la participación de las mujeres en el sector productivo, se observa que lo hacen en gran medida y en proporción mayor que los hombres en actividades autónomas o independientes, ya que deben distribuir el tiempo entre actividades de cuidado, domésticas, y actividades generadoras de ingreso. Esta realidad les genera desventajas

que se acumulan en el tiempo, como la vinculación en el sector informal, con ingresos bajos y sin protección social

Para una parte de la doctrina los mecanismos que buscan la conciliación de los diferentes trabajos no son una estrategia adecuada, ya que constituyen una «trampa» en donde las que deben conciliar las distintas tareas y responsabilidades son las mujeres (Farah 2016), y por tanto, duplicar o triplicar sus jornadas diarias de trabajo.

La solución debe buscarse en la «corresponsabilidad pública y social por la protección social y el cuidado (solidaridad sistémica), por la vía de políticas sociales universales que trasciendan la trampa de la conciliación». Además, es urgente incluir en la información y datos de las economías de los países la contribución que realizan las «economías autogeneradas y asociativas» que es el espacio de la economía solidaria (Farah 2016, 93).

La economía feminista se articula con la economía solidaria en la medida en que ambas cuestionan la economía capitalista. «La economía solidaria o economía de solidaridad es una búsqueda teórica y práctica de formas alternativas de hacer economía, basadas en la solidaridad y el trabajo. El principio o fundamento de la economía de solidaridad es que la introducción de niveles crecientes y cualitativamente superiores de solidaridad en las actividades, organizaciones e instituciones económicas, tanto a nivel de las empresas como en los mercados y en las políticas públicas, incrementa la eficiencia micro y macroeconómica, además de generar un conjunto de beneficios sociales y culturales que favorecen a toda la sociedad.» (Razeto, 2010, 47).

No solo existen muchos planteamientos en común entre la economía feminista y la economía solidaria. Hay que destacar la ventaja que tiene el carácter autogestionario de la economía solidaria para la independencia de las mujeres y en la búsqueda de nuevas prácticas igualadoras entre hombres y mujeres. Y es que esa autogestión que plantea la economía solidaria permite que las mujeres tengan más flexibilidad para compatibilizar las distintas actividades y obligaciones que deben cumplir, permitiéndoles «combinar sus tiempos, para controlar y dirigir sus vidas. Su base asociativa, además, abre oportunidad a la acción colectiva en demanda de derechos de ciudadanía y/o de un marco institucional más favorable.» (Farah, 2016, 99).

Las mujeres optan por formas asociativas solidarias para generar ingresos no porque les permite solo porque les permite coordinar la vida laboral y familiar, sino que la asociatividad en términos participativos, democráticos y horizontales ofrece muchos beneficios sociales y per-

sonales para las mujeres. La asociación se convierte en un espacio de convivencia y apoyo mutuo muy importante.

En ese proceso de articulación entre la economía feminista y la economía solidaria, esta última tiene como tarea pendiente incrementar como principio la equidad de género. Para ello, la economía solidaria debe incorporar en su análisis las asimetrías de género y generacional al interior de la economía solidaria, lo que significa tener en cuenta las relaciones de poder entre los individuos que componen las familias, las comunidades y las asociaciones que buscan transitar hacia la economía solidaria (Wanderley, 2015).

## 2. La economía solidaria en Ecuador

La economía solidaria ha estado presente en Ecuador, principalmente a través de las relaciones que mantienen los miembros de las comunidades indígenas, pues, junto con la redistribución, ha sido la base de dichas relaciones. No obstante, obtuvo visibilidad por parte del Estado a partir de la Constitución Política aprobada en 2008<sup>1</sup>, que señala como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo, el de «construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable».<sup>2</sup>

El art. 283 CE reconoce que el sistema económico es social y solidario, y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. Señala expresamente este artículo que la economía popular y solidaria, debe regularse de acuerdo con la ley, e incluir a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios. Esta especial atención por parte del Estado respecto de la economía popular y solidaria, refleja, por un lado, un especial interés por este sector de la economía, y por el otro, el ánimo de aglutinar a los actores y organizaciones que intervienen en el mismo, que previamente estaban dispersos.

Según el art. 8 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria —LOEPS—<sup>3</sup>, esta economía está integrada por «organizaciones conformadas en los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares».

<sup>1</sup> Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> Art. 276.2 de la Constitución Política de Ecuador.

<sup>3</sup> RO N.º 444, de 10 de mayo de 2011 (reformada en varias ocasiones)

Para los efectos de este estudio, que es de economía solidaria, nos centraremos en las organizaciones de los sectores comunitario, asociativo y cooperativista o cooperativo, ya que se ajustan mejor a la definición aprobada en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa, de «una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada.» (ACI, 1995).

Esta definición es utilizada por la Alianza Cooperativa Internacional para las cooperativas, no obstante, en el caso ecuatoriano tenemos otros dos grupos de organizaciones que en mayor o menor medida comparten los mismos principios rectores, que son: adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática de los miembros, participación económica de los miembros, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas e interés por la comunidad.

En cambio, respecto de las unidades económicas populares, que son «las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad» (Art. 73 inciso primero de la LOEPS), nos encontramos con un grupo más heterogéneo, de emprendedores personales o familiares, en los que podemos encontrar algunos de los principios pero falta la característica de asociatividad.

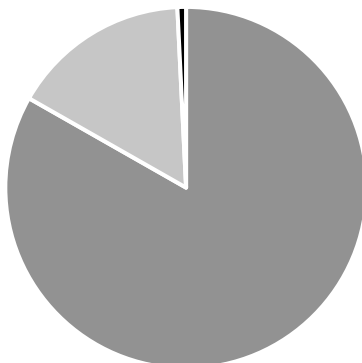
Efectivamente, tanto las comunidades, asociaciones y cooperativas, tienen en común la producción, comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios, en forma asociativa, solidaria y autogestionada. En el caso de las comunidades hay un elemento caracterizador que es el vínculo que une a las personas, que puede ser territorial, familiar, de identidad étnica, cultural, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales; o, de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Las asociaciones difieren de las cooperativas en que las primeras deben mantenerse en unos límites de crecimiento determinados en la normativa nacional, mientras que las organizaciones más grandes deben ser necesariamente cooperativas. Además, sólo estas últimas pueden constituirse para realizar actividades de vivienda, ahorro y crédito, transportes y trabajo asociado (art. 18 de la LOEPS).

Las cooperativas, según la actividad principal que vayan a desarrollar, pueden pertenecer a uno solo de los siguientes grupos: producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios (art. 23 LOEPS).

Según datos de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (DATA SEPS 2024), a diciembre de 2023, se encuentran activas 16351 organizaciones de la economía solidaria sin contar al sector financiero, entre cooperativas, asociaciones y comunidades, y 545.855 personas socias. De ese número de organizaciones, 13.609 (83.2 %) pertenecen al sector asociativo, 2616 (16 %) al sector cooperativo, y 126 (0.8 %) al sector comunitario.

### ORGANIZACIONES DE LA ES POR SECTOR



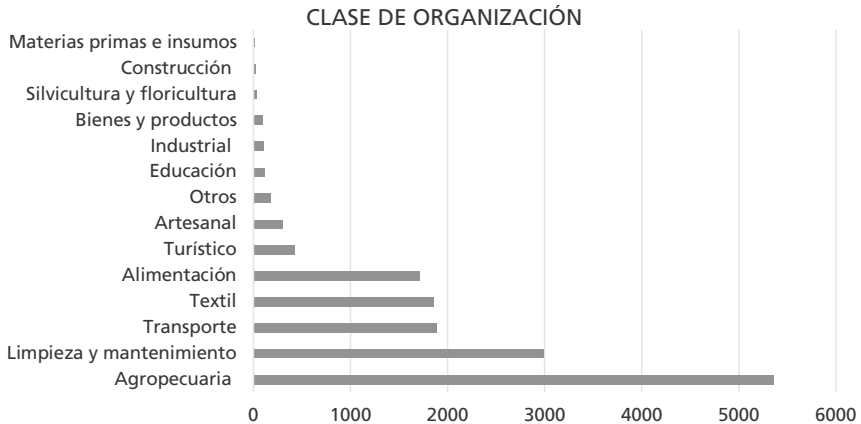
■ Sector asociativo   ■ Sector cooperativo   ■ Sector comunitario

Fuente: Data Seps

Elaboración: Propia

Al desagregar las organizaciones por clase de actividad, tenemos que el mayor número: 5.304 organizaciones, se dedican a actividades agropecuarias, seguidas por el grupo dedicado a limpieza y mantenimiento, que son 2.993. A las actividades de transporte y textiles se dedican un número similar de organizaciones, 1894 y 1862 respectivamente. A la alimentación unas 1715, y a partir de allí, el número de organizaciones baja considerablemente en actividades de tipo turístico, artesanal, educación, etc.

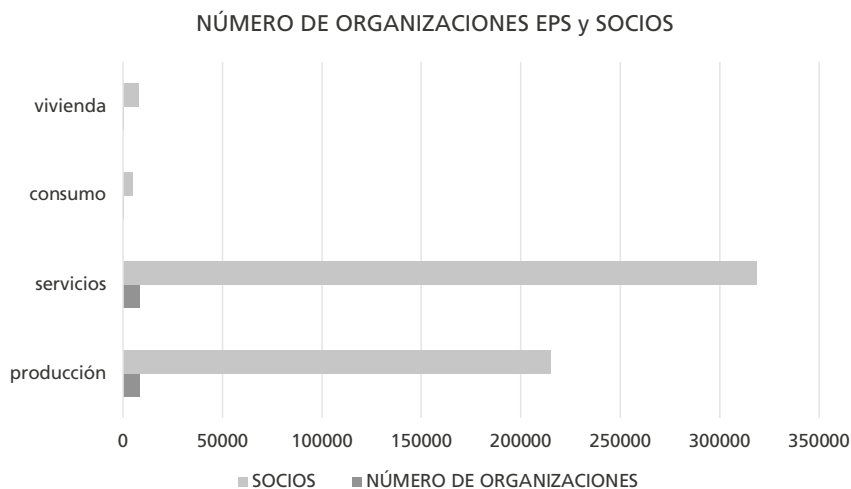
No contamos con información exacta, no obstante, se puede adelantar que las organizaciones de economía solidaria dedicadas a agricultura se conforman de manera más o menos equilibrada de hombres y mujeres, mientras que las de limpieza y mantenimiento principalmente por mujeres, las de transporte sobre todo por hombres y las textiles por mujeres.



Fuente: Data Seps

Elaboración: Propia

Al revisar el número de organizaciones de la economía solidaria por grupo de actividad, sin incluir las cooperativas de ahorro y crédito, que en Ecuador tienen un trato diferente al de las otras organizaciones de economía solidaria, encontramos que casi el total se reparten entre las que se dedican a la producción (8.133 organizaciones) con un total de 215.084 personas socias, y de servicios (8.059 organizaciones) con 318.295 personas socias, representando entre los dos grupos el 99 % del total de organizaciones y el 97,7 % de personas socias, dejando al consumo y vivienda los restantes 1 % de organizaciones y 2,3 % de personas socias.



Fuente: Data Seps

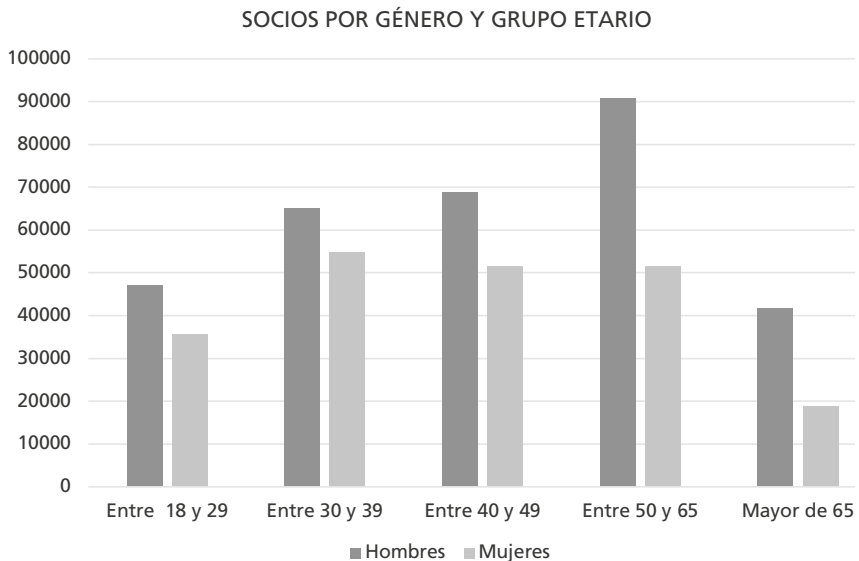
Elaboración: Propia

Del total de personas socias de las organizaciones de los sectores asociativo, cooperativo y comunitario, el 59.5 % son hombres, el 40.3 % son mujeres y el 0.2 % son personas jurídicas.

En cuanto a la distribución de personas socias naturales (no jurídicas) por grupo etario, del total de 525.806, encontramos que el grupo mayoritario lo conforman las personas socias de entre 50 y 65 años, en un número de 142.472, que representa el 27 %. Le sigue el grupo de entre 40 y 49 años, con un total de 120.415 personas que es el 22,9 %, y de cerca le sigue el grupo entre 30 y 39 años, con un total de 119.622 personas que son el 22,7 %.

Al desagregar el número de personas socias por género y grupo etario, podemos observar que la participación de mujeres en las organizaciones de economía solidaria va siendo más representativa en función de la menor edad de los grupos analizados. Así, la mayor diferencia de participación entre hombres y mujeres está en el grupo de mayor edad, de 65 años en adelante, en que del total de personas socias de ese rango los hombres son 41.654 y representan el 7,9 % del total de todos los rangos, y las mujeres son 18.829 y representan el 3,5 % del total; seguido del rango más numeroso de personas socias, el de entre 50 y 65 años, siendo los hombres 90.840 y las mujeres 51.632, lo que representa el 17,2 % y el 9,8 % de todos los rangos respecti-

vamente. A partir de allí, la diferencia entre hombres y mujeres se va acortando, llegando a ser menor en los dos últimos rangos, el de 18 a 29 años, en que los hombres son 47.117 y las mujeres 35.697, que representa el 8,9 % y el 6,7 % respectivamente, y la proporción más equilibrada entre hombres y mujeres, en el rango de 30 a 39 años, en que los hombres son 64.954 y representan el 12,3 % y las mujeres son 54.668 y representan el 10,3 %.



Fuente: Data Seps

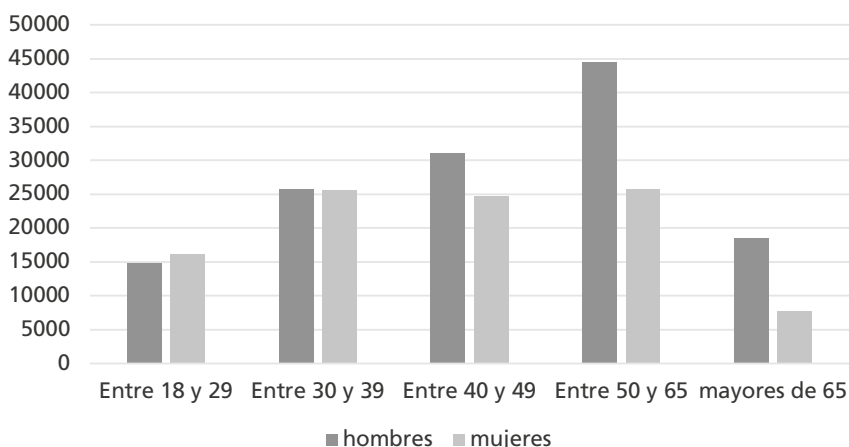
Elaboración: Propia

Al analizar la representación de las mujeres en los cargos directivos de las organizaciones solidarias, vemos más claramente que en los grupos etarios más jóvenes, hay mayor participación de mujeres. Así, del total de 234.575 cargos directivos de las organizaciones solidarias, en el grupo etario de 65 años en adelante, la brecha entre hombres y mujeres es de más del doble, representando los hombres el 7,8 %, y las mujeres el 3,3 % del total de directivos. El mayor número de directivos es el comprendido en el rango de 50 a 65 años de edad, representando el 29,9 % del total de directivos, siendo los hombres el 18,9 % y las mujeres el 10,9 %. Al revisar los datos del



rango más joven de directivos, encontramos que es el único caso en que las mujeres superan a los hombres, las primeras con el 6,8 % y los segundos con el 6,3 %. Esta reversión de la brecha, aunque corta, y en un grupo de baja representatividad del total, revisada conjuntamente con el segundo rango más joven, muestra que en los próximos años las mujeres irán ocupando puestos de representación en las organizaciones solidarias, en el mejor de los escenarios, hasta alcanzar la paridad de género.

### DIRECTIVOS POR EDAD Y GÉNERO

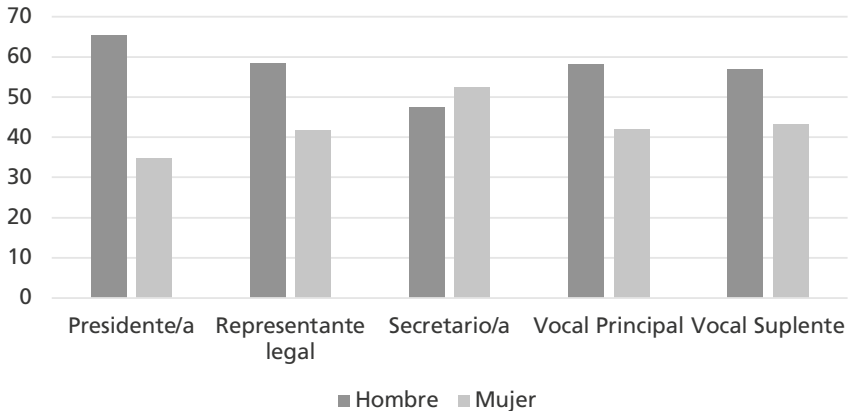


Fuente: Data Seps

Elaboración: Propia

Esta información, para ser completa, ha de ser cotejada con el tipo de cargo directivo por género, en las organizaciones de economía solidaria. Así tenemos que para el cargo de presidente/a, los hombres casi duplican el porcentaje de mujeres, siendo los hombres el 65,3 % y las mujeres el 34,7 %. En el cargo de representante legal también los hombres son mayoría, con el 58,4 % y las mujeres el 41,6 %. Sólo en el cargo de secretario/a, las mujeres son más, con el 52,5 % mientras que los hombres representan el 47,5 %. En cuando a vocales principales, los hombres representan el 58,1 % y las mujeres el 41,9 %. Finalmente, para vocales suplentes, los hombres son el 56,9 % y las mujeres el 43,1 %.

### PORCENTAJE DE DISTRIBUCIÓN DE DIRECTIVOS POR CARGO Y GÉNERO



Fuente: Data Seps

Elaboración: Propia

### 3. Normativa ecuatoriana relativa a la equidad de género en actividades de carácter productivo

El principio de igualdad y no discriminación es el que abre el abanico de mandatos constitucionales a favor de personas y colectivos, y se encuentra recogido en el art. 11.2 de la Constitución ecuatoriana, mediante el reconocimiento de que todas las personas son iguales y deben gozar de los mismos derechos, deberes y oportunidades, sin que nadie pueda ser discriminado. El principio se cierra en el párrafo tercero con el requerimiento al Estado de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real a favor de los de derechos de las personas que se encuentren en situación de desigualdad.

Respecto de la actividad productiva de las mujeres, el art. 331 CE recoge la necesidad de garantizar igualdad en el ámbito laboral y en el trabajo autónomo, debiendo el Estado aplicar las medidas necesarias para corregir las desigualdades.

El art. 333 CE reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares, debiendo el Estado promover «un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servi-

cios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares.»

A nivel legal, el art. 1 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria —LOEPS— define a esta economía como «la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, 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».

Uno de los principios aplicables a la realización de las actividades dentro de esta economía, es el de equidad de género, así como los de búsqueda del buen vivir y del bien común, la prelación del trabajo sobre el capital y de los intereses colectivos sobre los individuales, el comercio justo y consumo ético y responsable, el respecto a la identidad cultural, la autogestión, la responsabilidad social y ambiental, la solidaridad y rendición de cuentas, y la distribución equitativa y solidaria de excedentes (art. 4 LOEPS).

Pese a que el presente trabajo evalúa la aplicación de la perspectiva de género en la economía solidaria, y no incluye en el análisis la economía popular, vale la pena mencionar que, dentro de las unidades económicas populares, se encuentran las personas responsables de la economía del cuidado, que son aquellas que realizan exclusivamente actividades para la reproducción y sostenimiento de la vida de las personas, con relación a la preparación de alimentos, de cuidado humano y otros (Arts. 73 y 74 de la LOEPS).

Por su parte, la Ley Orgánica para impulsar la Economía Violeta<sup>4</sup>, busca promover el enfoque de género y multiculturalidad, a través de la generación de incentivos y políticas públicas, a fin de lograr un empoderamiento, crecimiento e independencia personal, económica, social y laboral inclusivos de las mujeres, en especial aquellas que han sido víctimas de violencia, o se encuentran en situación de vulnerabilidad (Art. 1).

---

<sup>4</sup> RO-S N.º 234, de 20 de enero de 2023.

El énfasis de la ley y su reglamento, no obstante, se pone en el ámbito laboral, es decir, enfocado en las mujeres que están o potencialmente ingresarían al trabajo formal en relación de dependencia, sea en el sector público o privado, pero especialmente en este último. Las principales medidas tienen que ver con la aplicación de planes de igualdad, medidas para prevenir el acoso laboral y sexual, y la concesión del sello violeta a los empleadores que cumplan con los parámetros que trae la ley y el reglamento.

El art. 10 de la misma ley prevé incentivos para mujeres de sectores productivos, debiendo ser destinados estos apoyos de forma preferencial a mujeres del sector productivo, como el agrícola, avícola, pecuario, y pesquero u otros que determine el Ejecutivo; para lo cual, se ha de considerar como actividad productiva, las actividades que transformen los insumos en bienes y servicios, siempre que sean lícitos, y cuya actividad económica se encuentre en riesgo y aquellas de las zonas fronterizas.

La ley también plantea la creación de incentivos para garantizar a las mujeres jóvenes el acceso a programas de fortalecimiento formativo y económico, siendo prioritaria la atención a adolescentes a partir de los 16 años que se encuentren en casas de acogida o en general en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, la Ley Orgánica de derecho al cuidado humano<sup>5</sup>, establece como objeto tutelar el derecho al cuidado de personas trabajadoras respecto de hijos, hijas y otros familiares que necesiten el cuidado o protección.

La mayor parte del articulado de la ley regula este derecho respecto de las personas trabajadoras en relación de dependencia formal, sea en el sector público o privado, por lo que su aplicación directa a quienes son parte de la economía solidaria es compleja. Se requiere para ello normativa infralegal que desarrolle los derechos de este grupo y las obligaciones que corresponden al Estado.

Efectivamente, el art. 5 de la Ley determina que el Estado, a través de todos los niveles de gobierno debe promover, proteger y garantizar el derecho al cuidado humano, a través de la adopción de políticas públicas, legislativas, judiciales, administrativas, de control y de cualquier otra índole que sean necesarias, nombrando al Ministerio del Trabajo como ente rector para la implementación de lo previsto en la ley.

---

<sup>5</sup> RO-S N.º 309, de 12 de mayo de 2023.

Los artículos 37 y siguientes prevén la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados —SNIC—, como un conjunto articulado y coordinado de organismos, instituciones, entidades, servicios públicos y privados que deben ejecutar, evaluar y controlar las políticas públicas, planes, programas y servicios que garanticen el ejercicio del derecho al cuidado, siendo el Presidente de la República, a través del correspondiente reglamento, quien desarrolle lo previsto en la ley, y debiendo planificarse el Plan Nacional de Cuidados para un período de cuatro años, como instrumento que articula las políticas públicas de cuidado.

El SNIC deberá articularse en torno a cinco tipos de políticas (Art. 39 de la Ley):

1. Políticas públicas sociales básicas y universales, encaminadas a la inclusión social y económica de las personas.
2. Políticas de armonización del régimen laboral con las necesidades del cuidado humano, para la provisión de servicios, infraestructura y horarios laborales adecuados para la protección de las personas trabajadoras del cuidado, tanto remuneradas como no remuneradas.
3. Políticas de protección social y de reconocimiento de derechos económicos de las personas trabajadoras del cuidado.
4. Políticas de atención prioritaria y especializada, encaminadas a garantizar un modelo de servicios y contribuciones económicas, de cuidados integrales, protección e intervención oportuna de las personas dependientes.
5. Políticas de educación y sensibilización orientadas a promover cambios culturales respecto de la división sexual del trabajo, la participación igualitaria de los hombres en el trabajo de auto sustento y cuidado, promoviendo la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y las obligaciones familiares.

Con carácter de valoración anticipada, considero que la publicación de la Ley de Derecho al Cuidado Humano abre una importante alternativa de incorporar la perspectiva de género en el país, y de manera concreta, procura una valoración y distribución equitativa de las actividades productivas y reproductivas entre las personas.

Ahora bien, como se señaló previamente, esta ley también recarga su aplicación en las relaciones laborales subordinadas, posibilitando una aplicación más amplia únicamente en los artículos que se han señalado, por lo que correspondería al ejecutivo desarrollar su aplicación con extensión a las actividades productivas autónomas, tanto individuales como asociativas.

#### 4. Situación de las mujeres vinculadas a la economía solidaria

Establecido el contexto normativo en que se ha desarrollado la economía solidaria desde la publicación de la LOEPS hasta la actualidad, y la información empírica de esta economía, vale la pena realizar una primera evaluación de la situación de las mujeres como parte de esta.

De la información cuantitativa se puede observar que todavía hay más hombres que mujeres vinculadas a la economía solidaria. Efectivamente, pese a que los organismos oficiales suelen afirmar que esta economía tiene rostro de mujer, las cifras muestran más hombres que mujeres conformando comunidades, asociaciones y cooperativas.

Ahora bien, las mujeres en Ecuador, según datos del último censo nacional, representamos el 51.3 % de una población total de 16'938.986 habitantes (Censo Ecuador 2022), y tenemos las mayores tasas de desempleo y subempleo, en mayor medida que los hombres nos encontramos en el sector informal de la economía, y también debemos ser mayoría en la economía popular. Esa última afirmación, no obstante, es una suposición fundada en otros datos, ya que no existen registros oficiales del número de personas que forman parte de la economía popular, que suele ser asumida como parte de la economía informal.

Por otro lado, las cifras muestran que, en la economía solidaria, persisten importantes inequidades de género, que se reflejan, por ejemplo, en los cargos directivos, todavía mayoritariamente en poder de los hombres, pero sobre todo en los niveles de real representatividad, como son la presidencia y representación legal de las organizaciones de economía solidaria.

Lo que más llama la atención, no obstante, es que no existe información que haga visible la dedicación de las personas vinculadas a la economía solidaria cuando realizan actividades de cuidado y en general trabajo reproductivo. Este vacío resulta más grave en el contexto de una economía que cuestiona la preeminencia del capital sobre el ser humano, y busca una valoración justa del trabajo de las personas.

En función de esta filosofía, que no se visibilice en absoluto el trabajo que realizan las mujeres como parte del cuidado humano y en el ámbito doméstico, que en muchos casos no se puede separar del trabajo productivo, ya que suele realizarse en espacios familiares, resulta en una afectación grave para quienes lo realizan, ya que, al no visibilizarse, no se valora y tampoco genera derechos de índole económica y social, como debería ser.

Este vacío en general se presenta a nivel de indicadores nacionales de distribución del tiempo de las personas, ya que solo hasta el año

2012 se realizó la Encuesta del Tiempo (INEC 2012), que, entre los resultados, precisa que las mujeres destinaban 31,49 horas promedio por semana al trabajo no remunerado<sup>6</sup>, frente a 9,09 que dedicaban los hombres, con una diferencia de 22,04 horas semanales de dedicación al trabajo doméstico, cuidado de personas y actividades comunitarias entre ambos géneros.

Por otra parte, al evaluar las acciones de las principales instituciones creadas para el fomento y fortalecimiento de la economía solidaria en Ecuador, se puede hacer una previa valoración, que indica que desde la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria hay una aproximación interesante, reciente pero oportuna, por afrontar las tareas propias de la institución atendiendo a las diferencias entre hombres y mujeres, de eso dan cuenta algunos estudios de la institución y la información cuantitativa que ofrece, que en algunos casos está desahogada por género.

Ahora bien, esta atención a las diferencias de género se centra, en el caso de la SEPS, en la mayor dificultad que las mujeres tienen en acceder a créditos para proyectos productivos, y en general en su participación en actividades productivas. No cuestiona la división sexual del trabajo, por tanto, no aporta ni en información, peor aún en directrices para incorporar el trabajo reproductivo como parte del aporte de las socias a la economía solidaria.

Por su parte, el Instituto de Economía Popular y Solidaria —IEPS—, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social —MIES—, encargado de brindar asesoría y acompañamiento técnico a quienes deciden emprender a través de una organización de la ES, adoptó, a criterio de Vega (2019) una política de fomento directo de pequeños (e incluso medianos) proyectos, en lugar de apoyarse en importantes redes de ONG y organizaciones de segundo grado, lo que le ha significado un escaso éxito en su objetivo de fomentar la ES, pero más grave todavía es la visión que en opinión de la autora se aplica a proyectos emblemáticos del MIES, mayoritariamente relacionados con el emprendimiento de las mujeres.

---

<sup>6</sup> En esta categoría, la encuesta considera trabajo no remunerado: el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados familiares realizado en y para el propio hogar, como para otros hogares, las actividades comunitarias no remuneradas, y el trabajo voluntario no remunerado.

Este es el caso de la transformación del Bono de Desarrollo Humano<sup>7</sup> —BDH— en Crédito de Desarrollo Humano<sup>8</sup> —CDH—, que tiene, en palabras de Vega un «típico ´enfoque antipobreza´ y ´enfoque de eficiencia´... El primero apuntaba a potenciar los roles productivos de los pobres promoviendo proyectos generadores de ingresos y asumiendo que su principal problema era la pobreza y no las discriminaciones de género. El segundo concebía el tiempo de las mujeres como elástico y propendía a potenciar los roles productivos, comunitarios y reproductivos; el propósito era compensar, con el trabajo múltiple de las mujeres, las deficiencias de los servicios públicos. Ninguno de los dos enfoques se inscribe en un cuestionamiento de las relaciones de poder entre hombres y mujeres y menos de transformación del orden androcéntrico» (Vega, 2019, 283-284).

Efectivamente, todavía subiste en el accionar de las instituciones públicas encargadas del apoyo técnico a las organizaciones de economía solidaria, una concepción de estas medidas como instrumento de dotación de ciertas habilidades y destrezas, pero con la ausencia del aporte de fundamentos teóricos y de principios que pongan en cuestión el sistema económico y social excluyente de Ecuador, que afecta a la mayoría de la población, y donde las mujeres tienen menos oportunidades que los hombres, situación que se complica si además pertenecen a algún grupo minoritario.

## 5. Lineamientos para la aplicación del género en la economía solidaria en Ecuador

Resultan positivas las nuevas leyes aprobadas en Ecuador, cuya finalidad es la superación de las inequidades de género en el país, en especial la Ley de Derecho al Cuidado Humano —LDCH—, que intenta hacer una aproximación integral a las necesidades de cuidado de las personas. Ahora bien, para que el derecho sea efectivo, es importante poner en marcha políticas, medidas y acciones que hagan realidad lo previsto en las normas.

---

<sup>7</sup> Dirigido a familias en situación de pobreza y pobreza extrema. Entrega mensual de USD 50. <https://www.inclusion.gob.ec/bono-de-desarrollo-humano1/>

<sup>8</sup> El Crédito de Desarrollo Humano está dirigido a promover líneas de financiamiento para establecer mecanismos y estímulos de apoyo a programas de carácter productivo orientados a contribuir a la estrategia de superación de la pobreza de personas y hogares destinatarios del Bono de Desarrollo Humano y Pensiones. <https://www.inclusion.gob.ec/credito-de-desarrollo-humano1/>



En ese sentido, y siguiendo a Teresa Torns, habría que trabajar en tres ejes: la redistribución de la carga total del trabajo entre todas las personas no dependientes, cambiar la organización temporal de la sociedad que actualmente se centra en las actividades productivas, y reforzar el cambio de las pautas socioculturales que amparan el modelo «hombre-cabeza de hogar/proveedor» (Torns, 2005, 26).

Las políticas previstas para el Sistema Nacional Integrado de Cuidados —SNIC—, creado en la LDCH, parecen apuntar en ese sentido, de manera que es preciso que el sistema se implemente en torno a esos ejes, y como se señaló anteriormente, sin poner el énfasis en las personas en relación de dependencia, sino especialmente en las que realizan actividades autónomas, sea de forma individual o colectiva.

Respecto de la economía solidaria en particular, la aplicación de la perspectiva de género, en mi opinión, debe ir en las siguientes direcciones:

Por un lado, es necesario que se contabilice y valore el tiempo que las actoras de la economía solidaria dedican al trabajo reproductivo. Este tiempo debería ser tomado en cuenta cuando se distribuyen y asignan las responsabilidades al interior de las organizaciones de ES, a efectos de equilibrar las cargas de trabajo, tanto en la organización como en el hogar. Este modelo de reparto de las responsabilidades se acerca más a los valores y principios de esta economía.

Desde las instituciones estatales encargadas del fomento, promoción y control de la ES también debe haber una toma de conciencia respecto de la valoración del trabajo reproductivo, que debe empezar con levantar información cualitativa de la dedicación de las personas al trabajo reproductivo; y a partir de allí, habría que asumir los siguientes retos:

Las instituciones públicas tienen que incorporar al trabajo reproductivo como parte del aporte personal de las socias a sus organizaciones, lo que debería significar la garantía de derechos de carácter económico y de protección social por la realización de actividades de cuidado y de atención a las tareas del hogar.

Por otro lado, hay que impulsar desde todos los entes públicos encargados de la economía y productividad del país, y concretamente los de la ES, la necesidad del cambio de roles de hombres y mujeres, tanto en el ámbito privado como en el público.

También es indispensable implementar servicios de cuidado y atención para quienes realizan trabajo autónomo, tanto de forma individual como asociativa. Estos servicios deben ser prestados por personal formado y cualificado para el efecto, que ofrezcan atención segura y de buena calidad a quienes los requieran.

En aplicación del derecho al cuidado, es el Estado el encargado de la provisión de estos servicios, pudiendo hacerlo a través de prestadores públicos o privados, siempre que se asuma la responsabilidad pública de su provisión y el objetivo de acceso real y adecuado a quienes lo necesiten, sobre todo aquellas personas con menos recursos económicos.

Con el trabajo reproductivo valorado por su importancia, a la par del trabajo productivo, las tareas de cuidado asignadas de forma equitativa entre los miembros de la familia, y con el compromiso del Estado respecto de la provisión de servicios de cuidado de calidad, hay que seguir impulsando la actividad productiva de las mujeres en todas las direcciones, sobre todo en aquellas donde este colectivo está infra representado.

En el ámbito de la ES, es preciso alentar a las mujeres a salir de los nichos históricos de actividad económica, que han sido una extensión de su rol de género, y alentarles a realizar cualquier actividad, sea en asociación con otras mujeres o en grupos mixtos, y en este último caso, cuidando que no se repliquen los mismas limitaciones que se presentan para las mujeres en otras organizaciones económicas, tales como la asignación de funciones administrativas de baja o media responsabilidad, la persistencia de techos de cristal, o la subordinación a mandos masculinos.

## 6. Conclusiones

La economía feminista y la economía solidaria se articulan mediante el cuestionamiento que hacen a la economía capitalista, ya que, a diferencia de esta, ponen en primer plano el trabajo y la solidaridad. Aparte de esta coincidencia teórica, ya en la práctica, el carácter autogestionario de la economía solidaria brinda mayor independencia a las mujeres y promueve la búsqueda de nuevas prácticas igualadoras entre hombres y mujeres. La base asociativa de la ES además permite abrir la posibilidad de acciones colectivas en demanda de derechos de ciudadanía.

En Ecuador, la economía solidaria está conformada por organizaciones de los sectores comunitario, asociativo y cooperativo, y según datos de la SEPS, a diciembre de 2023, se encuentran activas 16351 organizaciones, sin contar al sector financiero, entre cooperativas, asociaciones y comunidades, y 545.855 personas socias. De ese número de organizaciones, 13.609 (83.2 %) pertenecen al sector asociativo, 2616 (16 %) al sector cooperativo, y 126 (0.8 %) al sector comunitario.

Al desagregar el número de personas socias por género y grupo etario, podemos observar que la participación de mujeres en las organizaciones de economía solidaria va siendo más representativa en función de la menor edad de los grupos analizados. Al analizar la representación de las mujeres en los cargos directivos de las organizaciones solidarias, vemos más claramente que en los grupos etarios más jóvenes, hay mayor participación de mujeres, no obstante, los hombres se mantienen en mayor número en los cargos de real representatividad.

En materia normativa, aparte del principio general de igualdad y no discriminación, previsto en la CE, la LOEPS menciona entre otros principios aplicables a esta economía el de equidad de género. Además, recientemente se han publicado dos importantes leyes que buscan reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, se trata de la Ley de Economía Violeta, y la Ley de Derecho al Cuidado Humano. Ambas leyes, no obstante, prestan especial atención al trabajo en relación de dependencia a la hora de plantear medidas para reducir esas brechas, y abordan muy limitadamente la situación de las mujeres que realizan actividades económicas autónomas.

La atención institucional a las mujeres de la ES, en el mejor de los casos, busca el acceso de éstas a créditos específicos para sus proyectos productivos, pero no cuestiona la división sexual del trabajo, por tanto, no aporta ni en información, peor aún en directrices para incorporar el trabajo reproductivo como parte del aporte de las socias a la economía solidaria.

Con ese antecedente, cualquier política, medida o acción que se tome para promover la equidad de género en la economía solidaria debe pasar por el reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo, a la par del trabajo productivo, y por brindar herramientas para ir superando los tradicionales roles de género.

## 7. Bibliografía

- ACI. 1995. *Declaración de Identidad Cooperativa*. (23/9/1995) Manchester: Alianza Cooperativa Internacional. <https://ica.coop/es/cooperativas/que-es-una-cooperativa>
- ALMODÓVAR GONZÁLEZ, Manuel. 2018. «Tipo de emprendimiento y fase de desarrollo como factores clave para el resultado de la actividad emprendedora», en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 36.
- CENSO ECUADOR. 2024. *Resultados*. <https://www.censoecuador.gob.ec/resultados-censo/>

- CORAGGIO, José Luis. 2011. *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- CORAGGIO, José Luis. 2002. «La economía social como vía para otro desarrollo social», *Documento de lanzamiento del debate Distintas propuestas de Economía Social, en Urbared*, Red de Políticas Sociales.
- CIELO, Cristina et al. 2016. «Aportes de la Economía Feminista para el análisis del capitalismo contemporáneo». *Revista De La Academia*, 21: pp. 157-175. <https://doi.org/10.25074/0196318.0.63>
- CEPAL. 2021. Informe Especial COVID 19 N.º 9: La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible con igualdad.
- DATA SEPS (2024) *Economía popular y solidaria. Caracterización del sector*. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. <https://data.seps.gob.ec/#/dashboards/analytics/1/17>
- ESPEJO RIVERA, Andrés, ed. 2022. «Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional», *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL.
- PNUD. 2018. *El mercado laboral femenino en América Latina: Análisis de sus Características por Estrato Social y Desafíos en Materia de Política Pública*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- FARAH HENRICH, Ivonne. 2016. «Economía feminista y economía solidaria: ¿alternativa al patriarcado? *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. Bilbao: UPV/EHU.
- GAGO, Verónica. 2014. *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.
- INEC. 2012. *Encuesta de Uso del Tiempo*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/uso-del-tiempo-2/>
- LANAS MEDINA, Elisa. 2013. «Vivir y compartir. Propuestas para lograrla conciliación de la vida personal, familiar y laboral», en *FORO Revista de Derecho*, N.º 19. Quito: UASB-Ecuador / CEN.
- OIT. 2017. *Panorama Laboral 2017. América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. 1969. *Antecedentes del programa regional del empleo para América latina y el Caribe (PREALC)*. Santiago. Organización Internacional del Trabajo. [https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay/alma991973353402676/41ILO\\_INST:41ILO\\_V2](https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay/alma991973353402676/41ILO_INST:41ILO_V2)
- ROA, María José. 2011. «Normas sociales: la barrera invisible de la inclusión financiera de la mujer», en *Documentos de Proyectos LC/TS.2021/184; LC/MEX/TS.2021/21*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.
- SEPS. 2021. Transversalización del género en la supervisión y control de las organizaciones de la economía popular y solidaria. E1 - DIAGNÓSTICO DE GÉNERO DE LA SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA EPS. Quito: CAF. <chrome-extension://efaidnbnmn-nibpcajpcgkclefindmkaj/https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/TRANSVERSALIZACION%CC%81N-DE-GE%CC%81NERO-EN-LA->

- SUPERVISIO%CC%81N-Y-CONTROL-DE-LAS-ORGANIZACIONES-DE-LA-ECONOMI%CC%81A-POPULAR-Y-SOLIDARIA.PDF
- TORNS, Teresa. 2005. «De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos», en *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 23. N.º 1. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- INEC. 2018. *ENCUESTA NACIONAL DE EMPLEO, Desempleo y Subempleo (ENE-MDU) Documento Metodológico*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Septiembre-2018/ENEMDU\\_Metodologia%20Encuesta%20Nacional%20de%20Empleo%20Desempleo%20y%20Subempleo.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Septiembre-2018/ENEMDU_Metodologia%20Encuesta%20Nacional%20de%20Empleo%20Desempleo%20y%20Subempleo.pdf)
- VEGA UGALDE, Silvia. 2019. *Las economías solidaria y comunitaria en Ecuador y Bolivia: una apuesta fallida*. Quito: FLACSO Ecuador y Abya –Yala.
- WANDERLEY, Fernanda. 2015. «Solidaridad sistémica, solidaridad de proximidad y equidad de género: Una lectura desde América Latina». *Une économie solidaire peut-elle être féministe ? Homo œconomicus, mulier solidaria*. Genève: Graduate Institute Publications. <https://doi.org/10.4000/books.iheid.6701>.



# El régimen tributario y la economía popular y solidaria en el Ecuador

## The tax regime and the popular and solidarity economy in Ecuador

Dr. Juan Carlos Mogrovejo Jaramillo

Docente de planta y coordinador académico de los programas de Maestría en Derecho Tributario y Especialización en Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Tributación, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.  
juancarlos.mogrovejo@uasb.edu.ec

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3170>

Recibido: 13 de marzo de 2024  
Aceptado: 12 de junio de 2024  
Publicado en línea: noviembre de 2024

---

**Sumario:** Introducción.—1. Imposición a la renta.—2. Imposición indirecta. 2.1. Impuesto al valor agregado. 2.2. Impuestos a los consumos especiales.—3. Imposición local: impuestos de patente y del 1.5 por mil sobre los activos totales.—4. Tasas y contribuciones especiales.—5. Comentario final.—6. Bibliografía.

**Summary:** Introduction.—1. Income taxation.—2. Indirect taxation. 2.1. Value added tax. 2.2. Taxes on special consumption.—3. Local taxation: patent taxes and 1.5 per thousand on total assets.—4. Special rates and contributions.—5. Final comment.—6. Bibliography.

**Resumen:** Reconocida la organización popular y solidaria como elemento basilar en la composición y edificación del sistema económico ecuatoriano anclado a un modelo social y solidario, resulta menester pasar revista al desarrollo de la institución que expone ya tres lustros de vigencia en el marco de un amplio y diversificado despliegue por esferas y objetivos. Tratamiento que en atención a los alcances de este trabajo se remite al ámbito tributario en un contexto que relieves el imperativo constitucional por forjar y consolidar una forma de organización que incorporada al tejido económico nacional coadyuve a la construcción de un sistema equilibrado, plural e inclusivo, en correspondencia con los más caros afanes de desarrollo económico y social que involucra, por lo mismo, la participación de múltiples actores de la sociedad y en donde el componente tributario en condiciones atenuadas figura como eslabón necesario para el posicionamiento de este crucial sector de la economía.

**Palabras clave:** Economía popular y solidaria, microempresa, régimen tributario, impuestos, tasas, contribuciones especiales, beneficios, incentivos, exenciones.

**Abstract:** Recognized the popular and solidarity organization as a basic element in the composition and construction of the Ecuadorian economic system anchored to a social and solidarity model, it is necessary to review the development of the institution that has already been in force for three decades within the framework of a broad and diversified deployment by spheres and objectives. Treatment that, in view of the scope of this work, refers to the tax field in a context that highlights the constitutional imperative to forge and consolidate a form of organization that, incorporated into the national economic fabric, contributes to the construction of a balanced, plural and inclusive system. in correspondence with the most expensive efforts of economic and social development that involve, therefore, the participation of multiple actors in society and where the tax component in attenuated conditions appears as a necessary link for the positioning of this crucial sector of the economy.

**Keywords:** Popular and solidarity economy, microenterprise, tax regime, taxes, fees, special contributions, benefits, incentives, exemptions.

---



## Introducción

Es indudable el impulso que en los últimos años ha experimentado el sector de la economía popular y solidaria. Desde diversos frentes de intervención se ha visibilizado este componente como parte medular de la estructura económico y social del país, que ha permitido desde un nivel de organización primaria la instauración y el fortalecimiento de mecanismos que alrededor de la mancomunidad y la coparticipación han ido figurando como espacios de crecimiento productivo atravesados por encomiables esfuerzos hacia un desarrollo horizontal y simétrico entre sus diversos integrantes y en las relaciones con otros actores.

La configuración de esta singular institución encuentra respaldo en la propia carta fundamental al reconocérsela como parte del sistema económico preconizado e institucionalizado en el contexto ecuatoriano, y que obra de la mano con las típicas modalidades de organización económica que remiten a la participación pública, privada y mixta.

El anclaje normativo prohijado desde el mismo ordenamiento constitucional plantea igualmente una apuesta auspiciosa para el afianzamiento de estas organizaciones, que se corresponde con la constatación y reconocimiento de prácticas inveteradas de participación asociativa, cooperativa y comunitaria en el país acopladas al sistema económico nacional.

Ese reconocimiento que discurre de manera transversal en el régimen jurídico toma particular connotación en el ámbito tributario con la implantación de un marco regulatorio que patentiza un tratamiento especial y preferente en clave de acciones afirmativas a los actores de la economía popular y solidaria, reafirmando con ello la intención pública por alentar y fortalecer este sector productivo esencial para el progreso general compatible con una visión abierta, plural e inclusiva, que en medio de diferencias materiales irrefutables con otros segmentos contenga la virtud de propulsar una dinamización económica integradora con perspectivas reales de movilidad social.

Es en este escenario que cobra interés la revisión de las principales manifestaciones que recoge el régimen tributario ecuatoriano frente a la economía popular y solidaria con un ejercicio analítico-descriptivo orientado a dar testimonio de una configuración preceptiva, que al mismo tiempo trasluzca los términos en los que ha resultado compaguable con los dictados constitucionales formulados en torno al posicionamiento de este sector.

## 1. Imposición a la renta

En el entramado de ingresos públicos como instrumentos financieros de los que se asiste el Estado para el sostenimiento de las cargas públicas figura con carácter prevalente el tributo, cuyos rasgos principales dan cuenta de su condición de prestación pública preeminente pecuniaria, exigida unilateral y coactivamente a los sujetos que cumplen el hecho generador previsto en la norma tras su verificación fáctica, dirigido a apoyar el financiamiento del gasto público o al cumplimiento de otros fines que procura el Estado.

Siguiendo la formulación taxonómica clásica y de aceptación general del tributo en impuesto, tasa y contribución especial, cuya distinción conceptual primigenia asoma en la Ciencia de la Hacienda Pública,<sup>1</sup> la primera de las variantes indicadas, esto es el impuesto, constituye la especie más representativa del género, tanto por provocar mayor recaudación como por su versatilidad para actuar políticas públicas.<sup>2</sup>

Para el establecimiento de impuestos —con especial referencia a los de financiación— obran como fundamento situaciones de contenido económico en virtud de las cuales reluzcan notas de riqueza. Estas notas tradicionalmente constan remitidas a ingresos, patrimonio y consumo, los dos primeros como sustento de los impuestos directos y el restante como soporte de la imposición indirecta.

Los impuestos directos se caracterizan por gravar una manifestación inmediata de riqueza,<sup>3</sup> y de los cuales no cabe traslación del pago a un tercero,<sup>4</sup> como ocurre con el impuesto a la renta. En todo esquema tributario este tipo de imposición toma un sitial preponderante.<sup>5</sup> Consideración que se explica esencialmente por representar un gravamen que incide sobre una expresión inequívoca de riqueza, refle-

---

<sup>1</sup> Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 22.ª ed. (Navarra: Aranzadi, 2012), p. 47.

<sup>2</sup> José Vicente Troya Jaramillo, *Lecciones de Derecho Tributario* (Quito: Ediciones Fausto Reinoso, 2015), p. 18.

<sup>3</sup> José Vicente Troya Jaramillo y Carmen Amalia Simone Lasso, *Manual de Derecho Tributario* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), p. 25.

<sup>4</sup> Traslación entendida como la transferencia económica de la carga impositiva de su pagador a un tercero. En estos términos, impuestos directos son aquellos que no pueden trasladarse, esto es, que se exigen de las mismas personas que se pretende que los paguen. *Vid.* Héctor Belisario Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 10.ª ed. (Buenos Aires: Astrea, 2017), p. 126.

<sup>5</sup> Aserto verificable por mérito de lo preceptuado en el artículo 300 de la Constitución ecuatoriana, que, en la parte pertinente, expresamente señala: «Se priorizarán los impuestos directos y progresivos». Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

jada en este caso en los ingresos, aunque —habrá que precisar— demarcado por los parámetros y condiciones que se hayan definido normativamente y por los que resulte cabalmente acreditable un índice revelador de capacidad real para hacer frente a la carga impositiva.

La regulación primaria del impuesto a la renta figura en la Ley de Régimen Tributario Interno<sup>6</sup> (LRTI), normativa que ha definido como renta:

1.- Los ingresos de fuente ecuatoriana obtenidos a título gratuito o a título oneroso provenientes del trabajo, del capital o de ambas fuentes, consistentes en dinero, especies o servicios; y

2.- Los ingresos obtenidos en el exterior por personas naturales domiciliadas en el país o por sociedades nacionales (...).<sup>7</sup>

A partir de esta enunciación se estatuye de manera comprensiva los ingresos calificados como de fuente ecuatoriana con base en el criterio de renta global, alcanzando a cualquier ingreso que perciban las sociedades y las personas naturales nacionales o extranjeras residentes en el Ecuador, incluido el incremento patrimonial no justificado, como se desprende del artículo 8 de la LRTI y en torno a lo cual se afinca sustancialmente el gravamen.

En ese contexto, como parte de la estructuración del tributo en cuestión en un proceso que involucra la valoración de aspectos tocantes a la concreción de objetivos de política pública convergentes con la de orden fiscal como pueden ser las atribuibles a los ámbitos económico, social, ambiental u otros, acorde con un despliegue estatal amplio y diversificado, se ha reconocido elementos de exclusión que no integran la esfera de ingresos gravados, situación que al caso planteado involucra puntualmente al sector de la economía popular y solidaria. Trato flexible que bien puede verificarse a través de estímulos o incentivos relacionados generalmente con la concreción de objetivos de política económica o en clave de beneficios como medios para la cristalización especialmente de objetivos de política social.

La iniciativa pública de estimular y afianzar el desarrollo de las organizaciones que integran este sector y la de sus integrantes se desprende como correlato del reconocimiento primigenio anclado constitucionalmente de un sistema económico social y solidario en torno al

---

<sup>6</sup> Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, codificación 26, Registro Oficial 463, 17 de noviembre de 2004.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, artículo 2.

posicionamiento del ser humano como sujeto y fin de las relaciones renovadas y redimensionadas entre el Estado, la sociedad y el mercado en un contexto que propugna una interacción dinámica, equilibrada y con recaudos al medio natural, capaz de asegurar las condiciones materiales e inmateriales asociadas a la concreción del buen vivir.

En correspondencia con esta proclamación consignada en el artículo 283 de la norma fundamental se pondera como componentes del sistema económico en perspectiva abarcadora e inclusiva las formas de organización pública, privada, mixta, y popular y solidaria, reconocimiento que incluye en alusión a esta última a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios, aunque acorde con una desagregación mayor aparezcan de manera extensiva por mérito del artículo 319 del mismo marco constitucional como parte del andamiaje de organizaciones productivas las de orden familiar, doméstico y autónomo.

Destacado así el sector popular y solidario como eje del sistema económico ha correspondido afianzar tal consideración con la adopción de políticas y de esquemas normativos que favorezcan su estructuración y funcionamiento. Trato preferente que responde a su condición de figura cardinal en la estructura organizacional productiva del país y de la que se rescata esencialmente un sentido mancomunado y colaborativo. Distinción claramente advertida desde el propio artículo 1 de la ley de la materia,<sup>8</sup> en términos que refieren a la economía popular y solidaria como:

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

A partir de esta calificación y en consonancia con la proclamación constitucional formulada al respecto, se ha definido como figuras que integran este segmento de la economía a las organizaciones conformadas en los sectores comunitarios, asociativos y cooperativistas, al igual que las unidades económicas populares, gestándose así un amplio es-

---

<sup>8</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*, Registro Oficial 444, Suplemento, 10 de mayo de 2011.

pectro normativo que alienta y apoya su configuración en los más variados ámbitos.

En lo que atañe a esta entrega, el artículo 9 números 19 y 20 LRTI relativo a la definición cuantitativa —determinación y liquidación del impuesto a la renta— cataloga como exonerados los ingresos percibidos por las organizaciones pertenecientes a la economía popular y solidaria de acuerdo con el marco regulatorio pertinente, sea por concepto de utilidades o por excedentes, en el caso de las primeras en tanto resulten reinvertidas en la propia organización; dispensa que se extiende a los ingresos que como excedentes perciban también los miembros de estas organizaciones como resultado de su interacción en dichos colectivos derivados del propio perfil configurativo de la agrupación.

De lo dicho conviene colocar como premisa básica la distinción entre utilidad y excedente, por efectos de concurrir ambos rubros en la dinámica constitutiva y operativa de estas organizaciones, identificando en ese marco como *utilidades* a los ingresos obtenidos en operaciones con terceros, luego de la deducción de costos, gastos y elementos adicionales pertinentes, y como *excedentes* a los ingresos obtenidos en las actividades económicas realizadas con sus miembros, tras la deducción de costos, gastos y elementos adicionales que normativamente se consideren aplicables.

Esta diferenciación resulta trascendente, puesto que a más de las implicaciones impositivas que puedan derivar permite colegir paladinamente un doble alcance: por un lado, el ánimo de lucro y rentabilidad de la actividad productiva desarrollada por la organización en interacción con agentes de otros sectores de la economía y, por otro, la preservación y afianzamiento del sentido comunitario y de solidaridad entre sus integrantes, que ajeno a un sesgo crematístico prevalente asegure un progreso integral del sector.

A tenor de esta distinción se ha establecido que cuando una organización de este orden genere durante un mismo ejercicio impositivo utilidades y excedentes, podrá extenderse la dispensa a más de los excedentes —que de plano gozan de exoneración— a las utilidades, en la medida en que estas sean reinvertidas y a su vez que su contabilidad permita diferenciar de manera categórica los ingresos y los costos y gastos relacionados precisamente con los dos rubros indicados.

Planteamiento reforzado por el propio marco regulatorio estatuido en este ámbito al establecer que los actos solidarios que estas organizaciones efectúen con sus miembros, como parte del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen hechos generadores de tributos, mientras que las utilidades que pudieran provenir de operaciones con terceros y que no sean reinvertidas quedan sometidas

al impuesto a la renta por parte de la organización y de sus integrantes cuando éstos los perciban.<sup>9</sup>

Vale puntualizar también en esta parte que no queda incluido en el tratamiento especial sobre renta el sector financiero popular y solidario en el que figuran de manera protagónica las cooperativas de ahorro y crédito, entidades que más bien se encuentran conminadas a asumir el impuesto en las mismas condiciones fijadas para las sociedades. Aspecto que se explica por el hecho de traslucir acorde con la dinámica financiera importantes recursos en ingresos, capital y patrimonio que permiten acreditar indicativos de capacidad efectiva para afrontar el tributo.

A más del trato impositivo favorable a los actores de la economía popular y solidaria sobre los ingresos como fuente concreta de riqueza, se proyecta indirectamente un beneficio al sector con agregados de orden económico por el hecho de reconocerse a favor de terceros — contribuyentes calificados como microempresas— una deducibilidad acrecentada de gastos dentro del proceso de depuración de ingresos gravados, en este caso por la adquisición de bienes o servicios a organizaciones de la economía popular y solidaria incluido los artesanos que integren este segmento, deducción adicional contentiva de hasta el 10% del valor de dichos bienes o servicios. Se expresa así el ánimo por impulsar el sector atendiendo elementos relacionados con la concreción de objetivos no solo fiscales sino también de formulaciones atinentes a política económica con abierto sentido dinamizador de esta modalidad de organización productiva.

Siendo que la imposición a la renta ha admitido variantes con respecto al régimen general y en la línea de favorecer la implementación y desarrollo del esquema que aquí se resalta, se ha proclamado en torno a la configuración de regímenes especiales, entre otros, el impuesto a la renta único para las actividades del sector bananero, en cuyo caso los ingresos provenientes de la producción y venta local de banano incididos con una tarifa reducida de hasta el 2% (entre el 1.25% y el 2%) que toma como base imponible el valor de facturación de las ventas brutas, pueden contar con una ventaja mayor a plasmarse en la reducción tarifaria de hasta el 1% si los sujetos obligados pertenecieren al sector de micro productores o resultaren actores de la economía popular y solidaria.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, artículo 139.

<sup>10</sup> Beneficio que en todo caso consta supeditado al cumplimiento de condiciones que exponen un límite material de la capacidad económica trasladado al rubro de ingresos brutos anuales que no deben superar el doble del monto de ingresos establecido

A más del beneficio que ostensiblemente opera en cabeza de las organizaciones y miembros de la economía popular y solidaria por estar liberados en buena medida del pago del impuesto a la renta al estar catalogados sus ingresos como exentos —al margen de las utilidades no reinvertidas como rubro sometido al gravamen—, el ordenamiento en la materia también asume tratos favorables al sector de las microempresas que junto con las pequeñas y medianas empresas,<sup>11</sup> constituyen un segmento vital en el desarrollo económico del país.

En este orden, en un contexto institucional y normativo que visibiliza el afán público por apoyar el establecimiento y posicionamiento de unidades productivas de base sustentadas generalmente con recursos económicos menores, se ha establecido un formato atenuado sobre el impuesto a la renta plasmado en el llamado régimen impositivo para emprendedores y negocios populares (RIMPE).<sup>12</sup>

---

para la obligación de llevar contabilidad. Sobre esta exigencia, el artículo 19 LRTI señala: «Obligación de llevar contabilidad. Todas las sociedades están obligadas a llevar contabilidad y declarar los impuestos con base en los resultados que arroje la misma. También lo estarán las personas naturales y sucesiones indivisas cuyos ingresos brutos del ejercicio fiscal inmediato anterior, sean mayores a trescientos mil (USD \$ 300.000) dólares de los Estados Unidos, incluyendo las personas naturales que desarrollen actividades agrícolas, pecuarias, forestales o similares, así como los profesionales, comisionistas, artesanos, agentes, representantes y demás trabajadores autónomos (...)». Exigencia que se traslada asimismo a los casos en los que el capital con el que operen al primero de enero o los gastos anuales del ejercicio inmediato anterior sean superiores a los límites que contemple la regulación reglamentaria en la materia. Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, artículo 19.

<sup>11</sup> Clasificación que encuentra sustento, entre otros marcos normativos, en el Reglamento de Inversiones del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, cuyo artículo 106 preceptúa: «Para la definición de los programas de fomento y desarrollo empresarial a favor de las micro, pequeñas y medianas empresas, estas se considerarán de acuerdo a las categorías siguientes: a.- Micro empresa: Es aquella unidad productiva que tiene entre 1 a 9 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores de trescientos mil (US \$ 300.000,00) dólares de los Estados Unidos de América; b.- Pequeña empresa: Es aquella unidad de producción que tiene de 10 a 49 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre trescientos mil uno (US \$ 300.001,00) y un millón (US \$ 1000.000,00) de dólares de los Estados Unidos de América; y, c.- Mediana empresa: Es aquella unidad de producción que tiene de 50 a 199 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre un millón uno (USD 1.000.001,00) y cinco millones (USD 5000.000,00) de dólares de los Estados Unidos de América (...)». Ecuador, *Reglamento de Inversiones del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, Registro Oficial 450, Suplemento, 17 de mayo de 2011.

<sup>12</sup> Variante normativa del diseño general incorporado al régimen impositivo interno por efectos de la expedición del *Decreto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19*, Registro Oficial 587, Suplemento, 29 de noviembre de 2021. Marco regulatorio superviniente a los derogados Régimen Impositivo

Este régimen congrega a una multiplicidad de actores insertos en el amplio conjunto concerniente al quehacer productivo marcado por la concurrencia de emprendimientos unipersonales, familiares y corporativos a escala menor, que al tiempo de acreditar un conglomerado heterogéneo,<sup>13</sup> dan parte de la composición del tejido productivo y empresarial del país acreditando un peso significativo y una importante capacidad dinamizadora de la economía. En ese marco, con datos 2022, la microempresa es el segmento con mayor participación respecto al global de empresas operativas en el país (1.228.415), según su tamaño, con el 93.7%, y en el que se entienden integrados los sujetos sometidos al RIMPE con un peso específico según el número de actores del 55.1%, aunque en ventas y plazas de empleo registrado sean las grandes empresas (0.4%) las que revelen una concentración en estos parámetros.<sup>14</sup>

De todos modos, el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas representa el 99.55% de la composición empresarial en el país, siendo las microempresas el segmento de mayor participación con un

---

sitivo Simplificado (RISE) creado por la *Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador*, Registro Oficial 242, Suplemento, 29 de diciembre de 2007; y, Régimen Impositivo para Microempresas (RIM) creado por la *Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria*, Registro Oficial 111, Suplemento, 31 de diciembre de 2019.

<sup>13</sup> Rasgo resaltado por la CEPAL como aspecto fundamental de estas organizaciones en el contexto latinoamericano. Así, se sostiene en primer lugar la constatación de microempresas cuya gestación suele responder a necesidades individuales de autoempleo y que a menudo se encuentran en una situación de informalidad, que incluye bajos niveles de capital humano, dificultad para acceder a recursos financieros externos, escasa internacionalización y realización de actividades con bajos requerimientos técnicos. En el otro extremo, aparecen en cambio PYMES de alto crecimiento, que se caracterizan por tener un comportamiento mucho más dinámico, tanto respecto de la facturación como de la creación de puestos de trabajo, y cuyo desempeño responde al aprovechamiento de oportunidades de mercado a través de una gestión empresarial eficiente e innovadora, con lo cual el concepto de tamaño de empresa oculta situaciones muy diversas en este tipo de unidades productivas. *Vid.* Felipe Correa, Valentina Leiva y Giovanni Stumpo, «Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina», (9-32), en *MIPYMES en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, coord. Marco Dini y Giovanni Stumpo, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/ Rev.1) (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2020), 10. En [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content](https://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content)

<sup>14</sup> Ecuador, INEC, *Registro Estadístico de Empresas 2022*, octubre 2023, 8-9. En [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Economicas/Registro\\_Empresas\\_Establecimientos/2022/Semestre\\_II/Boletin\\_REEM\\_2022.pdf](https://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Registro_Empresas_Establecimientos/2022/Semestre_II/Boletin_REEM_2022.pdf)



90.78%, seguido por la pequeña empresa con un 7.22% y, por último, la mediana empresa con un 1.55%.<sup>15</sup>

Verificado palmariamente que el micro emprendimiento concentra el mayor número de iniciativas productivas dentro del tejido empresarial —al margen del tamaño o del número de empleos, de capital, patrimonio u otros indicadores— resulta imperativa la tarea por impulsarlo y fortalecerlo, no solo por la virtualidad de representar un canal con aptitud para asegurar la subsistencia del titular de la actividad sino por el potencial como medio coadyuvante, dentro de sus límites, a la generación de empleo y dinamización del mercado. Formulación que además va articulada a los objetivos de política económica, en términos de incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas; impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales; propiciar el intercambio justo y complementario de bienes y servicios en mercados transparentes y eficientes, entre otros, como proclama el artículo 284 de la Constitución ecuatoriana.

Para favorecer la concreción de estas metas no puede dejarse de considerar, entre otras manifestaciones, la flexibilización del régimen tributario en un marco que expresa la necesidad de conciliar objetivos de política económica y de política fiscal insertas en un reducto perfileado generalmente por intereses contrapuestos, dada la intención prevalente de incrementar el flujo de ingresos públicos. No obstante, esos espacios de encuentro han ido aflorando en cuanto al hecho de reconocerse también como parte de los objetivos de política fiscal el relativo a la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables, como en efecto consagra el artículo 285 número 3 del propio ordenamiento constitucional.

De todas formas, las medidas que en esta conjunción explican la flexibilización del régimen impositivo deben acreditar niveles de eficiencia razonables que respalden precisamente su adopción y vigencia, por ejemplo, en el terreno propio a la política económica con indicadores que den cuenta de incrementos importantes en flujos de inversión, aumento de tasas de empleo adecuado, dinamización de sectores sensi-

---

<sup>15</sup> Ruth Yadira Sumba Bustamante, Joel Geovanny Pinargotty Loo y Diego Fernando Pillasagua Choez, «MIPYMES en el mercado de Ecuador y su rol en la actividad económica», en *RECIMUNDO Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento*, 441, DOI: 10.26820/recimundo/6.(4).octubre.2022.439-455. <https://recimundo.com/index.php/es/article/view/1866/2242>.

bles, generación de valor agregado u otros, en términos tales que a la par representen también la debida justificación del gasto tributario,<sup>16</sup> entendido como rubro que deja de percibir el Estado por el reconocimiento de exenciones, deducciones, rebajas, crédito tributario, decrementos tarifarios, u otros beneficios que provocan finalmente menor recaudación respecto de la que ordinariamente podría gestarse con el subsecuente impacto financiero por la merma de recursos para sustentar el gasto público.

En este contexto es que corresponde leer la incorporación en el régimen impositivo de tratos diferenciados, en este caso al sector de la economía popular y solidaria que aglutina a un número significativo de actores y al de la microempresa, aunque con distinta incidencia.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Según información del Servicio de Rentas Internas, el gasto tributario total del año 2022 alcanza los USD 5.151,80 millones, que viene a representar el 4.5% del Producto Interno Bruto y un 33.9% de la recaudación de impuestos administrados por la Autoridad Tributaria central. Los dos grandes rubros por este concepto se refieren al impuesto al valor agregado (USD 3060,69 millones) y al impuesto a la renta (USD 1658,78 millones), que representan el 91.6 % (59.4% y 32.2% respectivamente). Del total del gasto tributario, USD 3690,09 millones corresponden por beneficios y 1461,71 millones por incentivos. En relación con el PIB, el gasto tributario por el impuesto al valor agregado es del 2.7% y por el impuesto a la renta del 1.4%. En el impuesto a la renta el gasto tributario de personas naturales por deciles de ingreso asciende a USD 713,13 millones, que representa el 0.6% del PIB y en el que los ingresos —excedentes— de los miembros de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria figura en USD 0,32 millones; y, por bienes o servicios que adquieran a microempresas y actores EPS, incluido artesanos, por la deducción adicional de hasta el 10% del valor de los mismos el monto de USD 0,05 millones. Respecto a sociedades el gasto tributario por impuesto a la renta identificado en función de la actividad económica suma USD 945,65 millones, que representa el 0.8% del PIB y en el que los ingresos de sociedades de la Economía Popular y Solidaria figura en USD 12,08 millones; y, por bienes o servicios que adquieran a microempresas y actores EPS, incluido artesanos, por la deducción adicional de hasta el 10% del valor de los mismos el monto de USD 0,46 millones. *Vid.* Ecuador, Servicio de Rentas Internas, *Estimación del Gasto Tributario Año 2022* (Quito: Servicio de Rentas Internas, 29 de septiembre de 2023), 1-13. En chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/file:///E:/art%20C3%ADculo%20econom%20C3%ADa%20popu%20y%20solidaria/material/Anexo-3.-Gasto-Tributario.pdf

<sup>17</sup> Aspecto matizado en todo caso por el reconocimiento de exoneraciones del impuesto a la renta que involucra, entre otros actores, a organizaciones de la economía popular y solidaria y al segmento de la micro, pequeña y mediana empresa en ámbitos como el de emprendimientos turísticos, turismo comunitario o asociativo; inversiones en la transición hacia la generación de energías renovables no convencionales, entre otros, que prevé la Ley de Régimen Tributario Interno y el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Ecuador, *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, Registro Oficial 351, Suplemento, 29 de diciembre de 2010, artículo innumerado luego del artículo 55.

Retomando la referencia al RIMPE se ha establecido como beneficio para la microempresa respecto al pago del impuesto a la renta, que este sea asumido atendiendo una cuota reducida (menor a la resultante de la aplicación de la tarifa del 25% que contempla el régimen general), aunque tomando como base imponible los ingresos brutos y no propiamente la utilidad —diferencia entre ingresos y egresos— como ocurre en el régimen general aplicable a las sociedades.<sup>18</sup>

Esquema especial que denota a más del ánimo por impulsar el sector, la intención de incorporar al ámbito formal de la economía a todos los actores productivos para evitar efectos nocivos en la competencia y a su vez asegurar recursos financieros al Estado de manos de actores que revelan cierta capacidad contributiva. Y es precisamente con enfoque tributario sustentado en principios como los de equidad, progresividad y capacidad contributiva, prioritariamente, que este régimen ha modulado las cuotas impositivas considerando para el efecto dos grupos, el primero referido a emprendedores y el segundo a negocios populares.<sup>19</sup>

Diferenciación que ha servido no solo para morigerar las cuotas del impuesto según el volumen de ingresos sino también para plantear distintos niveles de exigencia en el cumplimiento de deberes formales. En este reducto, por ejemplo, los emprendedores se encuentran compelidos a llevar contabilidad —si se supera los límites, en este caso de capital propio o de costos y gastos anuales previstos en el artículo 37 del Reglamento de Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno—,<sup>20</sup> a

---

<sup>18</sup> Cuestión que ha provocado reparos por considerarse que los ingresos brutos representan una magnitud en términos absolutos, aun cuando el régimen haya contemplado como pauta los ingresos gravados menos descuentos, devoluciones y sueldos pagados a los empleados afiliados a la seguridad social. Esquema que en todo caso difiere del establecido en el régimen general en el que la base imponible toma como dato esencial la utilidad —en nomenclatura tributaria luego del proceso de conciliación definido normativamente— derivada de la contrastación de ingresos gravados y de un cúmulo de egresos —costos e inversiones— relacionados con la obtención, mantenimiento y mejora de esos ingresos, que por tal condición resultan deducibles en un ejercicio que devela la depuración de la base imponible, asegurando con ello una magnitud susceptible de imposición configurada en términos netos y de mayor connotación respecto a una real manifestación de riqueza.

<sup>19</sup> Siguiendo el artículo 97.3 LRTI: «(...) Se sujetan a este régimen los sujetos pasivos personas naturales y sociedades con ingresos brutos anuales hasta trescientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 300.000.00). Dentro de este régimen, constituyen negocios populares aquellos sujetos pasivos, personas naturales, con ingresos brutos existentes de hasta veinte mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 20.000,00); todos los demás sujetos a este régimen constituyen emprendedores (...).»

<sup>20</sup> Ecuador, *Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno*, Registro Oficial 209, Suplemento, 08 de junio de 2010.

emitir comprobantes de venta, a declarar y pagar el impuesto a la renta e inclusive el impuesto al valor agregado por estar considerado en sus transacciones, y a someterse —aunque con algunas excepciones— a retención del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado.

En cambio, para los negocios populares la regulación se presenta con mayor flexibilidad en términos de no exigir llevar contabilidad sino exclusivamente una cuenta de ingresos y gastos, en emitir solo notas de venta o facturas electrónicas, en no estar sometidos a retención del impuesto a la renta y a no presentar declaraciones del impuesto al valor agregado, habida cuenta de estar liberadas sus transacciones del pago de este impuesto consideradas con tarifa 0%.

Un régimen atemperado en ese sentido que también corre para las organizaciones de la economía popular y solidaria plasmadas en asociaciones, comunas, cooperativas o unidades económicas populares, distintas en todo caso de las pertenecientes al sector financiero popular y solidario, contentivo tanto de exigencias formales como de un manejo de registros contables simplificado. Evento que se asocia al propósito de facilitar el cumplimiento de deberes y demandas de colaboración a la Administración Tributaria como parte de las exigencias que el ordenamiento tributario plantea y que orbitan alrededor de la obligación impositiva a la renta, que como se ha indicado consta visiblemente menguada para los actores del sector examinado.

Destacar finalmente en esta parte que los regímenes aludidos resultan de aplicación excluyente, de tal manera que no cabe incorporar al esquema impositivo simplificado para emprendedores y negocios populares aquellos actores insertos en la economía popular y solidaria beneficiarios por su parte de importantes exclusiones consignadas en el régimen general, denotando con ello el afán por favorecer su configuración y desarrollo.

## 2. Imposición indirecta

Otro frente de especial atención en el armado impositivo nacional dice relación con obligaciones que toman como núcleo configurativo el consumo. Se trata de un reducto en el que las exacciones fiscales han estado expuestas permanentemente a controversia. Admitido el consumo como sustrato de este tipo de imposición, su idoneidad como indicativo de capacidad contributiva ha merecido cuestionamientos dada precisamente la dificultad de reflejar de manera general y categórica una real fuente de riqueza.

Gravámenes que por acometer en lo que se ha identificado como manifestaciones mediatas de riqueza,<sup>21</sup> y en los que resulta trasladable la carga a terceros ajenos a la relación indicativa de la sujeción activa y pasiva, con capacidad en tal sentido de repercutir económicamente en el consumidor o adquirente del bien o servicio inherente a la operación gravada, es que se han posicionado con el marchamo de impuestos indirectos, siendo su peso en el volumen recaudatorio impositivo nacional muy representativo.<sup>22</sup>

Expresiones de este talante se encuentran en el impuesto al valor agregado y en el impuesto a los consumos especiales con una estructura regulatoria que frente a la economía popular y solidaria también corresponde revisar.

## 2.1. *Impuesto al valor agregado*

Se trata de un tributo que pesa sobre la transferencia de dominio o la importación de bienes muebles de naturaleza corporal, en todas sus etapas de comercialización, así como sobre los derechos de autor, de propiedad industrial y derechos conexos, y sobre los servicios prestados, gravando el valor de cada una de esas operaciones en los términos definidos por el ordenamiento jurídico.<sup>23</sup>

Dados los eventos que se encuentran incididos puede afirmarse que se trata de un tributo de vasta cobertura. Sin embargo, el régimen también ha contemplado un tratamiento de desgravación con la fórmula de tarifa 0% sobre transferencias e importaciones de determinados bienes al igual que en la prestación de ciertos servicios,<sup>24</sup> que responden, entre otros, al propósito de aliviar la carga financiera respecto del consumo de bienes primarios asociados a la satisfacción de necesidades esenciales de la población, la prestación generalizada de servicios públicos, la adquisición de bienes de menor impacto ambiental negativo, la promoción de objetivos sociales vinculados a los derechos a

<sup>21</sup> Troya Jaramillo, *Lecciones de Derecho Tributario*, 19.

<sup>22</sup> Tal es el peso que ocupan el primer lugar en la recaudación impositiva. Con información oficial, la recaudación tributaria en el año 2023 se ubicó en 17.420 millones de dólares de los Estados Unidos de América. Por concepto de impuesto a la renta se recaudaron USD 5.818 millones, por el impuesto a la salida de divisas (ISD) USD 1.088 millones; en tanto que, por el impuesto al valor agregado (IVA) USD 8.444 millones y por el impuesto a los consumos especiales (ICE) USD 827 millones. *Vid.* Ecuador, Servicio de Rentas Internas, *Boletín de Prensa, Quito, 15 de enero de 2024, N.º NAC-COM-24-002.*

<sup>23</sup> Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, artículo 52.

<sup>24</sup> *Ibid.*, artículos 55 y 56.

la salud, a la educación, a la vivienda, al transporte y movilidad, el fortalecimiento del sector turístico y, en general, del aparato productivo en términos de tornarlo más competitivo en mercados internacionales, principalmente.

En este plano figura también la liberación impositiva respecto de los servicios prestados personalmente por los artesanos calificados por las entidades oficiales competentes, así como los servicios que presten sus talleres y operarios y bienes producidos y comercializados por ellos, destacando, por lo mismo, la finalidad por impulsar, rescatar y fortalecer la actividad artesanal vital en el entramado productivo primario del país y además con fuerte arraigo cultural y social.

Pese a lo indicado, no ha llegado a contemplarse un tratamiento diferenciado en operaciones que comporten la intervención del sector con terceros y que en dimensión subjetiva pueda acreditar una especial consideración. Así, las transacciones objeto del impuesto en las que intervengan las organizaciones de la economía popular y solidaria o sus miembros con terceros estarán gravadas, a no ser que resulten imputables a los presupuestos liberatorios que, como se ha indicado, operan en función del afianzamiento de múltiples objetivos públicos.

En cambio, y muy a tono con la vocación pública propulsora del sector, las transacciones que involucren a estas organizaciones con sus miembros aparecen cubiertas con la exención del impuesto, aun cuando ordinariamente resultaren gravables, situación verificable por el hecho de reconocerse que los actos que efectúen con sus miembros en el marco de las actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y, como tales, liberados de gravámenes tributarios.<sup>25</sup>

Situaciones disímiles que también se trasladan a la órbita de deberes formales. Respecto de los períodos de declaración mensual o semestral, por ejemplo, va a depender si la organización se encuentra o no obligada a llevar contabilidad, si se han efectuado transacciones, si estas corresponden exclusivamente a actos solidarios, si los bienes o servicios comercializados se encuentran gravados con tarifa 0% o con tarifa 15%, o si han actuado como agentes de retención. Aspectos determinantes a la hora de establecer los requerimientos a cada uno de estos actores como parte de las tareas de seguimiento y control.

---

<sup>25</sup> Implicaciones relevadas por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, artículos 5 y 139.

## 2.2. *Impuesto a los consumos especiales*

Sobre esta figura tributaria se han consignado algunas notas que dan cuenta de la intención de favorecer ciertas actividades productivas que involucra también a actores de la economía popular y solidaria.

Siendo que incide en los consumos especiales, el impuesto en cuestión aplica sobre la primera operación de los bienes y servicios de procedencia nacional o importados que el legislador ha considerado como indicativos de mayor capacidad económica, o en ciertos casos para desincentivar su consumo exacerbando su costo con la incorporación del gravamen, todo ello asociado a objetivos ambientales y de salud pública, principalmente. Sin embargo, también se han establecido estímulos encaminados a favorecer ciertos ámbitos productivos.

En lo tocante al punto de análisis, se ha reconocido la exoneración de bienes como el alcohol de producción nacional o importado, de bebidas alcohólicas elaboradas localmente y provenientes de la fermentación alcohólica completa o parcial de productos agropecuarios cultivados en el país, adquiridos a productores que sean artesanos, microempresarios, empresas u organizaciones de la economía popular y solidaria, en tanto contengan al menos el setenta por ciento de ingredientes nacionales, así como una rebaja de hasta el cincuenta por ciento de la tarifa específica del impuesto para bebidas alcohólicas elaboradas localmente con caña de azúcar u otros productos agropecuarios cultivados localmente —en cerveza solo para nuevas marcas— que incluyan la participación de los mismos actores del caso anterior como productores, entre los que destaca el sector de la economía popular y solidaria.

En un orden parecido, se ha definido que cuando actores de este sector sean productores de bebidas alcohólicas elaboradas con alcoholes o aguardientes, provenientes de productos agropecuarios, adquirido a artesanos, micro o pequeñas empresas u organizaciones de la propia economía popular y solidaria, se aplicará a más de la tarifa específica establecida para estos bienes,<sup>26</sup> una tarifa ad valorem, siempre que su precio de venta del fabricante o ex aduana supere dos veces el límite definido en la norma.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Tarifa específica aplicable sobre una base imponible que se establece en función de los litros de alcohol puro que contenga cada bebida alcohólica, incluida la cerveza. *Vid. Ley de Régimen Tributario Interno*, artículos 76.12 y 82.

<sup>27</sup> Límite considerado actualmente en USD 4,33 por litro de bebida alcohólica o su proporcional en presentación distinta al litro, según el indicado artículo 76.12 LRTI.

Evidencias todas estas que corroboran el ánimo por acortar los márgenes asimétricos en la producción y acceso de bienes y servicios que permita contar con un mercado incluyente con condiciones de competencia más equilibradas y de oportunidades de desarrollo abierto y generalizado.

De todas maneras, el escenario señalado da parte de un reconocimiento marginal de dispensas reluciendo con ello más bien el interés por privilegiar cometidos contributivos y de desestimulo en el consumo de bienes, especialmente por motivos ambientales y de salud pública, como ha quedado indicado.

### 3. Imposición local: impuestos de patente y del 1.5 por mil sobre los activos totales

Como parte de la configuración impositiva del país se presenta en la esfera local un pliego de exacciones orientadas al financiamiento del Estado descentralizado, que tiene como escenario protagónico por el número de figuras y por su incidencia financiera el municipal y distrital metropolitano.<sup>28</sup> Dentro de estos rubros destacan los impuestos de patente y del 1.5 por mil sobre los activos totales que repercuten sobre las actividades económicas.

En el impuesto de patente el presupuesto gravable constituye el ejercicio permanente a cargo de persona natural o jurídica nacional o extranjera de actividad económica circunscrita a los ámbitos comercial, industrial, financiero, inmobiliario o profesional, en virtud del domicilio o del establecimiento en cada cantón. Cuantitativamente toma como dato fundamental el patrimonio del titular de la actividad gravada aso-

---

<sup>28</sup> Dentro del proceso descentralizador del Estado ecuatoriano se desprenden cinco niveles de gobierno subnacional, que responden a la nomenclatura gobiernos autónomos descentralizados de orden regional, provincial, distrital metropolitano, municipal y parroquial rural. En este contexto, por el número de tributos —impuestos, tasas y contribuciones especiales— y por su peso financiero en las respectivas Haciendas públicas, tienen protagonismo los gobiernos municipales y los distritos metropolitanos. En el caso de impuestos, por ejemplo, estos niveles de gobierno se apoyan con la recaudación de impuestos prediales urbanos y rurales, solar no edificado, adicionales en zonas de promoción inmediata, adicional para el Cuerpo de Bomberos, alcabalas, utilidad y plusvalía en la transferencia de dominio de bienes inmuebles, exacciones sobre la propiedad vehicular, espectáculos públicos, al juego sin apuestas, y los que pesan sobre las actividades económicas como el impuesto de patente y el impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales. Expresiones impositivas que tienen como ley de creación y regulación el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (COOTAD), Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.



ciado exclusivamente a tal accionar. De hecho, el patrimonio determinado de manera directa o presuntiva figura como la base imponible del gravamen sobre la que se aplica la tarifa definida por el sujeto activo mediante ordenanza, resultando con ello la cuota impositiva entre un mínimo de diez dólares y un máximo de veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América.

En estos términos, el quehacer productivo de los actores de la economía popular y solidaria, a más de las repercusiones impositivas nacionales analizadas, se encontraría gravado con este tributo, a no ser que la actividad se remita a la producción en los sectores agrícola, pecuario, acuícola o relacionado con plantaciones forestales, casos en los que, indistintamente de la forma de organización económica, constan liberados del pago. Dispensas que se suman a la vinculada con la condición de artesano, en tanto derive de la calificación por la Junta Nacional de Defensa del Artesano.<sup>29</sup> La justificación del trato liberatorio descansa por un lado en el reconocimiento por impulsar la actividad primaria ligada a la satisfacción de necesidades esenciales de la colectividad y por otro en fortalecer la actividad artesanal, a tono con los argumentos que anteriormente se habían esgrimido.

En el impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, en la misma tónica del tributo anterior, el hecho generador radica en el ejercicio permanente de actividad económica, aunque aquí de cualquier orden y no delimitada a cinco tipos, ejecutada por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que se encuentren obligadas a llevar contabilidad y en función del domicilio o del establecimiento en cada cantón.

Queda en evidencia con esta figura la intención pública por tornar más incisivo el eje impositivo local sobre actividades económicas ante la verificación de mayores capacidades de pago expuestas en capital, ingresos o egresos como componentes asociados a la obligación de llevar contabilidad y en atención específica a personas naturales. Evento que no necesariamente resulta predicable a las personas jurídicas en su conjunto, puesto que aun cuando todas se encuentren compelidas a llevar contabilidad, no todas estarían reflejando —a la luz de sus registros contables— idoneidad como en el primer caso para asumir tanto el impuesto de patente como el de los activos totales.

---

<sup>29</sup> El COOTAD contempla exclusivamente este caso de exención. No obstante, el Código Tributario consigna un catálogo de situaciones en perspectiva esencialmente subjetiva de dispensa sobre impuestos con regulación contenida en los artículos 31 al 36 de dicho marco normativo. Ecuador, *Código Tributario*, codificación 9, Registro Oficial 38, suplemento, 14 de junio de 2005.

En exenciones al impuesto, la ley de la materia ha establecido algunos presupuestos orientados a favorecer el interés público con la intervención del propio aparato estatal, a la actividad agropecuaria, acuícola o pesquera, a la actividad artesanal y llamativamente a la actividad financiera con las cooperativas de ahorro y crédito.

Si bien, ninguno de ellos refiere expresamente a los actores de la economía popular y solidaria, el beneficio llegaría a cundir en tanto el accionar de estos se adscriba a tales actividades. En la misma línea, la liberación del gravamen podría canalizarse del lado de las instituciones o asociaciones de carácter privado, de beneficencia o de educación, de las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, o de las entidades de derecho privado con finalidad social o pública, cuando sus bienes o ingresos se destinen exclusivamente a los fines que persiguen y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos. Proclamaciones que darían pie al beneficio, dado que en no pocos casos los actores del sector analizado cumplen con tales condiciones, y además por el hecho de obrar muchos de estos eventos en correspondencia con el propio objeto constitutivo de estas organizaciones.

#### 4. Tasas y contribuciones especiales

Para estos tributos no se contempla en líneas generales ningún trato diferenciado por primar el principio de provocation y recuperación de costes como parte de los fundamentos en su estructuración.

La tasa toma como elementos configurativos el aprovechamiento especial o utilización privativa de bienes del dominio público, la realización de actividades en régimen de Derecho Público o la prestación de servicios públicos divisibles que en tal consideración se refieran, afecten o beneficien de modo particular al prestatario obligado, y en tanto los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria o no se presten por el sector privado.

La contribución especial en cambio se configura por el beneficio o ventaja real o presuntiva que la intervención pública, ya en obras ya por decisiones administrativas, genera de manera concreta y particularizada en determinados sujetos que resultan favorecidos con el incremento del valor de sus bienes inmuebles por tales intervenciones.

En ambas categorías la nota preponderante radica en la intervención pública previa que viene a justificar su configuración, de allí que consten identificados como tributos vinculados a un concreto accionar estatal.

En este sentido y por efectos del amplio reconocimiento de competencias a nivel subnacional, especialmente en los ámbitos municipal y distrital metropolitano, estos tributos representan el correlato financiero para sustentar los costos que la prestación de servicios y la ejecución de obra pública plantean. En esos términos, como se había comentado, el régimen tributario no establece abiertamente presupuestos de exoneración, siendo más bien su escenificación marginal, a tal punto que el propio andamiaje institucional público se encuentra conminado a prever partidas presupuestarias en cada dependencia para asumirlos; cuestión que, sin embargo, tampoco supone de manera tajante que queden vedadas las dispensas, especialmente cuando se trata de satisfacer intereses relacionados con objetivos de política social o económica centradas generalmente en sectores sensibles y en cuyo caso bien podría la ley o la ordenanza, con base en las consideraciones expuestas, plasmar beneficios a los actores de la economía popular y solidaria.

## 5. Comentario final

Con estas reflexiones ha quedado de manifiesto el establecimiento de un régimen tributario, principalmente en el impuesto a la renta, dirigido a estimular, posicionar y fortalecer la economía popular y solidaria como especial forma de organización del quehacer productivo del país, extendido, con matizaciones, a la microempresa, en torno a la consideración de exoneraciones y tratos diferenciados conducentes a aliviar la carga financiera a la que de manera general se encuentra sometida la actividad productiva en un contexto en el que reluce el propósito por generar equilibrios en la relación Estado, sociedad y mercado, reconociendo la necesidad de apoyar esquemas con vocación social y solidaria que al tiempo de favorecer el emprendimiento promueva el desarrollo con equidad, solidaridad e inclusión, capaz de facilitar condiciones de mayor competitividad entre los diversos actores y sectores de la economía. En este escenario, la reducción de márgenes de desigualdad y la potenciación de oportunidades de desarrollo con visión integral e incluyente complementadas con los debidos recaudos al medio ambiente marcan un desafío permanente.

## 6. Bibliografía

- CORREA, Felipe, Valentina LEIVA y Giovanni STUMPO. «Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina», (9-32). En *MIPYMES en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, coordinado por Marco Dini y Giovanni Stumpo, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/ Rev.1). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, (2020), 10. En <chrome-extension://efaidnbmnnnibpccajpcglclefindmkaj/https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content>
- ECUADOR. *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial 351, Suplemento, 29 de diciembre de 2010.
- , *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (COOTAD). Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- , *Código Tributario*, codificación 9. Registro Oficial 38, suplemento, 14 de junio de 2005.
- , *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- , *Decreto Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la Pandemia Covid-19*. Registro Oficial 587, Suplemento, 29 de noviembre de 2021.
- , INEC. Registro Estadístico de Empresas 2022, octubre 2023, 8-9. En [chrome-extension://efaidnbmnnnibpccajpcglclefindmkaj/https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Economicas/Registro\\_Empresas\\_Establecimientos/2022/Semestre\\_II/Boletin\\_REEM\\_2022.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpccajpcglclefindmkaj/https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Registro_Empresas_Establecimientos/2022/Semestre_II/Boletin_REEM_2022.pdf)
- , *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*. Registro Oficial 444, Suplemento, 10 de mayo de 2011.
- , *Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria*. Registro Oficial 111, Suplemento, 31 de diciembre de 2019.
- , *Ley de Régimen Tributario Interno*, codificación 26. Registro Oficial 463, 17 de noviembre de 2004.
- , *Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador*. Registro Oficial 242, Suplemento, 29 de diciembre de 2007.
- , *Reglamento de Inversiones del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial 450, Suplemento, 17 de mayo de 2011.
- , *Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial 209, Suplemento, 08 de junio de 2010.
- , Servicio de Rentas Internas. *Estimación del Gasto Tributario Año 2022*. Quito: Servicio de Rentas Internas, 29 de septiembre de 2023. En <chrome-extension://efaidnbmnnnibpccajpcglclefindmkaj/file:///E:/art%C3%ADculo%20econom%C3%ADa%20popular%20y%20solidaria/material/Anexo-3.-Gasto-Tributario.pdf>
- , *Boletín de Prensa. Quito, 15 de enero de 2024, N.º NAC-COM-24-002*.

- PÉREZ ROYO, Fernando. *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, 22.ª edición. Navarra: Aranzadi, 2012.
- SUMBA BUSTAMANTE, Ruth Yadira, Joel Geovanny Pinargotty Loo y Diego Fernando Pillasagua Choez. «MIPYMES en el mercado de Ecuador y su rol en la actividad económica». En *RECIMUNDO Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento*, 441, DOI: 10.26820/recimundo/6. (4). octubre.2022, pp. 439-455. <https://recimundo.com/index.php/es/article/view/1866/2242>.
- TROYA JARAMILLO, José Vicente y Carmen Amalia Simone Lasso. *Manual de Derecho Tributario*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- TROYA JARAMILLO, José Vicente. *Lecciones de Derecho Tributario*. Quito: Ediciones Fausto Reinoso, 2015.
- VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 10.ª edición. Buenos Aires: Astrea, 2017.



# Cumplimiento del Buen Gobierno en Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador

## Compliance with Good Governance in Savings and Credit Cooperatives of Ecuador

Ricardo Edison León Palacio

Economista, postulante a Magister en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.  
ricleonpal@gmail.com

Carlos Andrés Oñate-Paredes

Doctor en Ciencias - Área de Concentración: Economía Aplicada, Docente-Investigador en el Área de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.  
carlos.onate@uasb.edu.ec

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3171>

Recibido: 19 de abril de 2024  
Aceptado: 21 de junio de 2024  
Publicado en línea: noviembre de 2024

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. Desarrollo. 2.1. Modelo de gobierno corporativo. 2.2. Marco metodológico. 2.3. Resultados de la aplicación del modelo de gobierno en COAC.—3. Conclusiones.—4. Bibliografía.

**Summary:** 1. Introduction.—2. Development. 2.1. Corporate governance model. 2.2. Methodological framework. 2.3. Results of the application of the government model in COAC.—3. Conclusions.—4. Bibliography.

**Resumen:** El buen gobierno cooperativo se define como aquella instancia donde las organizaciones desarrollan su objeto social dentro de una estructura social democrática, y, donde los socios cumplen funciones asignadas tendientes a satisfacer las necesidades y alcanzar los fines institucionales. El sector cooperativo de ahorro y crédito del Ecuador ha experimentado una significativa disminución de sus miembros a partir del control que ejecuta la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, esto por varios problemas relacionados con la forma de gobernar dichas instituciones, entre otros: incumplimiento de las normas, decisión voluntaria de los líderes y crisis financieras. En este contexto, la presente investigación plantea y analiza los requisitos para la implementación del buen gobierno en cooperativas de ahorro y crédito (COAC), partiendo del enfoque institucional hasta el enfoque asociativo, sobre la base de un detallado análisis bibliográfico y sustentado en la aplicación de una ficha de entrevista para cuatro representantes legales de COAC del segmento tres de la provincia de Tungurahua. Los resultados del estudio indican opciones de mejora de los principios de cooperación entre COAC, interés

por la comunidad, gestión democrática y educación, formación e información, siendo importante la necesidad de ajustes en estas áreas para cumplir con la función social de dichas organizaciones.

**Palabras clave:** Gobierno corporativo, Gobierno cooperativo, Principios cooperativos, Normativa aplicable al sector cooperativo

**Abstract:** Cooperative governance is defined as the instance where organizations develop their corporate purpose within a democratic social structure, and where the partners fulfill exposed functions tending to satisfy the needs and achieve institutional fines. The savings and credit cooperative sector of Ecuador has experienced a significant decrease in its members from the control carried out by the Superintendency of Popular and Solidarity Economy (SEPS), due to various problems related to the way these institutions are governed: non-compliance with the rules, voluntary decision of the leaders and financial crises. In this context, the present investigation analyzes the requirements for the implementation of good governance in savings and credit cooperatives (COAC), starting from the institutional approach to the associative approach, based on a detailed bibliographic analysis and supported by the application of interviews of four legal representatives of COAC from segment three of the province of Tungurahua. The results of the study indicate options for improving the principles of cooperation between COAC, interest in the community, democratic management and education, training and information, being important the necessity to achieve these principles in order to comply the COAC social goals.

**Keywords:** Corporate governance, Cooperative governance, Cooperative principles, Regulations applicable to the cooperative sector

---



## 1. Introducción

La definición de gobierno corporativo, según Olcese (2005, 18), se lo considera desde un ámbito multidisciplinario: económico, sociológico y político, partiendo del hecho que, el componente económico es la rama del saber que mejor ha estudiado esta problemática, dada su relación directa. En sentido amplio, el gobierno corporativo recoge los elementos de las resoluciones de la dirigencia de la empresa, el derecho de control de parte de los accionistas, los convenios suscritos, la potestad sobre la insolvencia que tienen los acreedores, las obligaciones de empleados, clientes y proveedores, las resoluciones emitidas por el ente regulador y el cumplimiento de la legislación vigente; por lo tanto, se puede definir al gobierno corporativo como el gobierno que promueve la equidad, transparencia y responsabilidad de la empresa (2005, 19).

Sin embargo, en sentido estricto o restringido, se define al gobierno corporativo como el conjunto de procedimientos realizados por la empresa para que las acciones de la dirigencia se orienten a cumplir los fines del accionista, estableciendo de forma clara, precisa y concreta el objetivo de los directivos, evitando factores que podrían obstruirlo o dificultarlo. Desde la perspectiva financiera, el problema se presenta entre los inversores que son quienes entregan recursos financieros y los directivos que, a través de su gestión, influyen en el retorno de las ganancias esperadas (2005,21).

En la actualidad, la empresa contemporánea, según Ganga y Vera (2008), deberá examinar el proceso de gobierno de la organización y la relación de éste con la teoría de agencia, alineado especialmente con el rol del órgano rector. La teoría de agencia propone analizar, explicar e interpretar el Gobierno Corporativo en las diferentes formas de organización empresarial. En este sentido, es crucial para la sostenibilidad de la organización que sus dirigentes sean elegidos con rigurosidad para su apropiado funcionamiento. De otra parte, se presenta el doble rol del directivo como administrador y controlador, que se produce si éste asume el papel de presidente de la institución, lo que aparenta que el directivo se controla a si mismo e influye en los sistemas de retribución, todo esto asociado al debilitamiento de la organización y que en la práctica no representan los intereses de los dueños y como consecuencia repercute en los resultados de la gestión institucional.

En cambio, para Souza (2004), las prácticas de gobierno cooperativo se desarrollan dentro de una estructura social democrática, constituida por todos los socios o por representantes que se consti-

tuyen en el gobierno de la cooperativa, quienes conforman la Asamblea General de socios, que es el órgano más importante de máximo poder. El consejo rector simboliza el órgano de gobierno, gestión y representación, que deberá alinearse con la ideología y la puesta en práctica de los valores cooperativos; además, los interventores o Consejo de Vigilancia, que representan el órgano de fiscalización y control. Las funciones asignadas para los órganos de gobierno, dirección y control se definirán en la normativa vigente y para su implementación desistirán de toda conducta contraria a las disposiciones legislativas.

Según Salazar (2010), como punto de partida se requiere identificar las fortalezas y debilidades de la organización en el proceso de gobierno, debiendo priorizarse cuatro objetivos fundamentales: i) establecer el grado de participación del socio, ii) identificar la observancia de la filosofía y del marco legal, iii) examinar la labor de los directivos; y, iv) vigilar el mecanismo de participación y manejo del socio. En definitiva, todo esto refleja la importancia de conocer y practicar los principios y valores cooperativos para la toma de decisiones y manejo de recursos de organizaciones solidarias, donde tradicionalmente el principal principio que identifica al sector cooperativo es la solidaridad, siendo lo más importante el bienestar social y de la comunidad, antes que el interés particular. Además, se debe trabajar en el fortalecimiento del principio de información y formación con el asociado, que se refleje en el incremento de la responsabilidad y solidaridad con su empresa y de otra parte mejore su concepción del gobierno de su cooperativa y la participación en los órganos de gobierno y control, de las actividades y eventos de la organización.

De análoga manera, Naranjo (2014), manifiesta que el buen gobierno se relaciona con los diferentes procesos y prácticas mediante las cuales todos los órganos de una cooperativa cumplen las funciones asignadas dentro de un marco de respeto, propiciando satisfacer las necesidades e intereses del asociado y en consecuencia el desarrollo institucional. En este sentido, las cooperativas al ser gobernadas por seres humanos con intereses y necesidades diferentes, no escapan al conflicto e inestabilidad que éste genera en el cumplimiento de los objetivos sociales, es aquí donde surge la necesidad del estudio del buen gobierno o gobernabilidad para prevenir y solucionar los conflictos y se cumplan los objetivos sociales, partiendo de los avances en materia de gobierno de las sociedades de capital en el denominado «buen gobierno corporativo» que es ajustado para las empresas sociales y calzado por la Alianza Cooperativa Internacional como «buen gobierno cooperativo».

Naranjo (2014) destaca la definición de siete principios de buen gobierno cooperativo: i) la legalidad, en el cumplimiento de la legislación en curso; ii) la funcionalidad, en la distribución de funciones de forma desconcentrada; iii) la información, oportuna y confiable para cumplir las metas y fortalecer la identidad; iv) la participación, con aportes: económico, intelectual y físico; v) la transparencia, en los mecanismos de gestión y su proyección de futuro; vi) la equidad, en la provisión de productos y servicios y la observancia de la normativa interna; y, vii) la responsabilidad, para responder por los efectos del cargo asumido.

En el caso ecuatoriano, donde el sector financiero lo comparten los bancos, cooperativas de ahorro y crédito (COAC), mutualistas y otras entidades financieras y de apoyo al sector, las COAC tienen una representación importante del 27% del total de activos del sistema a diciembre 2022, siendo así uno de los principales agentes, y justificando de esta forma el estudio de dichas entidades. Los factores que afectan la gobernabilidad del sector cooperativo, según Armas (2019), generan notoriedad a partir del control y supervisión que realiza la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) al sector cooperativo desde el año 2013, lo que ha permitido identificar un manejo inadecuado y deficiencias de ciertas COAC, entre las que se puede mencionar: créditos vinculados para funcionarios y directivos con tasas preferenciales inferiores a las del mercado, requerimientos mínimos en la constitución patrimonial y de licitud de fondos que justifiquen que los depósitos provienen de vías legales.

Añádase que, la Corporación de Seguros de Depósitos del Ecuador (COSEDE) señala que hasta el año 2016 se han liquidado 200 cooperativas, 62 por incumplir la regulación y 138 por consentimiento de sus socios producto de fusiones. Al respecto, la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) concluye que, buena parte de la normativa para el sector cooperativo emitida en los últimos años se muestra laxa frente a la que rige para el sector bancario y en comparación con los estándares internacionales de prudencia financiera, por ejemplo, la diferencia de plazos que tienen las cooperativas y los bancos para registrar la cartera morosa lo que repercute en distorsiones en el análisis del índice de morosidad.

Por su parte, la titular de la SEPS, en la entrevista del 6 de junio de 2018, (como se cita en Armas, 2019), manifestó que hasta junio 2018, 307 COAC, entraron en proceso de liquidación en los 6 años de su gestión al frente de la entidad de control del sector cooperativo; además indicó que estas liquidaciones obedecen no solo a problemas fi-

nancieros, sino también a la decisión voluntaria de los socios y al incumplimiento del objeto social, es decir cooperativas que en el papel aparentemente operan, en realidad no están abiertas y hay que depurarlas.

Se resalta la emisión de dos importantes resoluciones de parte de la SEPS y de la Junta de Política y Regulación Financiera del Ecuador (JPRF-F) para fortalecer el buen gobierno cooperativo: i) La norma de control de Buen Gobierno, Ética y comportamiento para las COAC, Cajas Centrales y Asociaciones Mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda (SEPS, 2021), propone diseñar las directrices para el buen gobierno cooperativo y la adopción de valores y principios éticos que se definirán en el reglamento interno de buen gobierno, propiciando la consolidación de las relaciones entre los stakeholders (SEPS, 2021); y, ii) La norma de Balance Social para Cooperativas de ahorro y crédito y Asociaciones Mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, definirá los aspectos mínimos a presentar en los informes de gestión sobre el cumplimiento de los principios y objetivos sociales; preservación de la identidad; incidencia en lo social y comunitario; impacto ambiental; educativo y cultural (JPRF, 2022).

A manera de resumen, se establece que la dirigencia de un buen gobierno cooperativo, en representación de todos sus asociados y en estricta observancia de la legislación vigente, desarrolle una gestión eficiente que procure alcanzar los objetivos institucionales, basados en los valores y principios cooperativos que definen su identidad.

El estudio que se presenta reviste interés nacional en virtud que las COAC, son las organizaciones que acogen la mayor cantidad de socios dentro del sector cooperativo; desarrollan su objeto social bajo regulación y control de entidades públicas, y, contribuyen activamente en el mercado financiero nacional. A continuación, se presenta el balance general de las principales instituciones financieras.

Al cierre del ejercicio fiscal 2022, según datos reportados por la SEPS (SEPS, 2023), las COAC de los segmentos 1, 2, 3<sup>1</sup> y las asociaciones mutualistas del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS), registran en activos USD 24,24 mil millones, los pasivos suman USD 21,20 mil millones, y, el patrimonio alcanza USD 3,04 mil millones. Además, en términos de comparación con el sistema financiero ecuatoriano, las

---

<sup>1</sup> Según la SEPS, las COAC del segmento 1 deben tener un total de activos mayores a USD 80 millones, las COAC del segmento 2 deben tener activos entre USD 20 y USD 80 millones, las del segmento 3 entre USD 5 y 20 millones, las del segmento 4 entre USD 1 y USD 5 millones, y, las COAC del segmento 5 hasta USD 1 millón.

COAC representaron el 31% del total de activos reportados a nivel nacional.

Con estos antecedentes, el objetivo general en esta investigación procura determinar las condiciones para cumplir con el buen gobierno en una muestra de COAC, del segmento tres de la provincia de Tungurahua, Ecuador.

Además de la introducción, el artículo presenta las siguientes secciones: en el capítulo, desarrollo, se describe el modelo de gobierno corporativo utilizado, el marco metodológico y los resultados del estudio; mientras que en el capítulo 3, se presentan las conclusiones.

## 2. Desarrollo

### 2.1. *Modelo de Gobierno Cooperativo*

El diseño de la entrevista, para la recolección de información de las unidades seleccionadas del presente estudio, se fundamenta en los lineamientos del modelo de gobierno corporativo desarrollado por Altamirano (2020), ajustado sobre la base de los principios cooperativos promulgados por la (ACI, 2023) y, validado para ser aplicable en las COAC del Ecuador, objeto del presente estudio.

El modelo mencionado en el párrafo anterior detalla los principios universales del cooperativismo: i) afiliación voluntaria y abierta, ii) control democrático, iii) participación económica, iv) autonomía e independencia, v) educación, formación e información, vi) cooperación entre cooperativas, y, vii) preocupación por la comunidad.

A los principios cooperativos descritos se les asigna un determinado número de sub componentes por orden de prioridad: i) ingreso, discriminación y retiro de socios, ii) órgano de gobierno, órgano rector, Gerencia, órgano de fiscalización, auditorías, ética y resolución de conflictos; y, transparencia de información, iii) excedentes, sistema contable, sistema de contratación; iv) autonomía e independencia, v) educación, formación, información y participación, vi) cooperación entre cooperativas, vii) comunidad, empleados y grupos vulnerables; estableciéndose, de esta forma, 22 lineamientos que se resumen a continuación:

Tabla 1

**Modelo de Gobierno para COAC, según los Principios de la ACI**

Principio Cooperativo	Sigla	N.º	Lineamientos
Afiliación voluntaria y abierta	AV	1	Ingreso de socios.
		2	Discriminación de socios.
		3	Retiro de socios.
Control democrático por parte de los miembros	CD	4	Asamblea de socios.
		5	Consejo de administración.
		6	Gerencia.
		7	Órgano de fiscalización.
		8	Auditoría interna y externa.
		9	Ética y conflicto de intereses.
		10	Transparencia de información.
Participación económica de los miembros	PE	11	Excedentes.
		12	Sistema contable, estados financieros.
		13	Sistema de contratación.
Autonomía e independencia	AI	14	Autonomía e independencia
Educación, formación e información	EF	15	Educación.
		16	Formación.
		17	Información.
		18	Participación
Cooperación entre cooperativas	CC	19	Cooperación entre cooperativas.
Preocupación por la comunidad	PC	20	Comunidad.
		21	Empleados.
		22	Grupos vulnerables.
<b>Total</b>		22	

Fuente: Altamirano (2020)

## 2.2. Marco metodológico

El diseño de la presente investigación es no experimental, de tipo transaccional descriptivo, porque se centra en analizar las diversas variables y su relación en un espacio de tiempo (Bustamante, 2017).

Considerando las fases de estudio de la investigación cualitativa descritas en Mendizábal (2006), y tomando como base las directrices del modelo de gobierno corporativo de Altamirano (2020), aplicable al sector cooperativo en base de los principios promulgados por la (ACI, 2023), se presenta a continuación el proceso empírico aplicado.

La identificación de las unidades de análisis se refiere a las condiciones para el cumplimiento del buen gobierno en una muestra de COAC del segmento tres de la provincia de Tungurahua, Ecuador.

Sobre la forma de seleccionar las unidades de análisis, se trabajó con COAC del segmento tres. La motivación para elegir este segmento obedece a tres importantes factores: i) la adecuada gestión de sus procesos internos, ii) el manejo eficiente de las estructuras de información, iii) el relacionamiento para solicitar la información para la investigación. Súmese a esto que, al cierre del ejercicio fiscal de 2022, este segmento representó el 21% en comparación con el total nacional.

El criterio para la selección de las COAC se dio en función del monto de activos disponibles, en el rango entre USD 6 y más de USD 10 millones de dólares. Se adoptó el muestreo no probabilístico por conveniencia, definido por Otzen y Manterola (2017), que permite seleccionar los casos asequibles que acepten su inclusión, dada la accesibilidad y proximidad de los sujetos.

En lo relacionado con las posibilidades de acceso a la información de campo para este estudio, se aprovechó la experiencia laboral de uno de los investigadores en la zona centro del Ecuador. La recopilación de información se realizó en dos momentos: en la primera fase se invitó a las COAC Rey David, CREDIFACIL y El Calvario para validar la herramienta de recolección de información, y, en la fase final participaron las COAC San Martín, SISA, FINANCREDIT y Ecuafuturo.

Se aplicó una muestra cualitativa definida como: «muestreo selectivo de juicio intencional», la cual no prioriza en sí la medición, sino la comprensión del fenómeno estudiado; por tanto, el lugar que ocupan los participantes en la organización es importante como vía para garantizar el rigor sistemático (Martínez, 2012).

Las unidades de estudio fueron los actores de las tres COAC seleccionadas en la persona de su representante legal, a quienes se realizó una entrevista guiada para conocer sobre el nivel de cumplimiento de los lineamientos de buen gobierno, conocer acerca de su experiencia, perspectivas implícitas y explícitas, bajo la premisa que, el Gerente General es el funcionario de mayor experiencia y de alto nivel académico dentro de las COAC.

Para recolectar la información, en función del tamaño de la muestra, se diseñó una cédula de entrevista con un banco de 22 preguntas, cuya aplicación se dio en dos fases: en primer lugar, se implementó la prueba piloto para calibrar la entrevista; y, en segundo lugar, sobre la base de las sugerencias recibidas, se ajustó el banco de preguntas y se la aplicó de forma definitiva. La guía del mencionado banco de preguntas clasificado según principios y lineamientos se expone a continuación:

Tabla 2

**Guía del Banco de Preguntas de la Entrevista**

Principio Cooperativo	Lineamientos	Preguntas en concordancia con la legislación vigente
1. Afiliación voluntaria y abierta	1.1. Ingreso de socios	1. ¿Cuáles son los mecanismos más utilizados para incentivar el ingreso de nuevos socios a la cooperativa? (SEPS, 2022 art. 6); (SEPS, 2012 art. 24)
	1.2. Discriminación de socios	2. ¿Cuáles son los aspectos para destacar sobre la política de no discriminación que implementa la cooperativa? (por razones de género, edad, religión o de otra naturaleza) (SEPS, 2022 art. 5); (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011 art. 129)
	1.3. Retiro de socios	3. ¿Qué enseñanza nos deja la salida de un socio sea por retiro voluntario o exclusión? (SEPS, 2022 art. 9-10); (SEPS, 2012 art. 25)
2. Control democrático por parte de los miembros	2.1. Asamblea de socios	4. ¿Cómo se desarrolla el proceso de adecuación de la normativa interna? (estatuto social, reglamento interno, reglamento de elecciones y reglamento de buen gobierno) (SEPS, 2022 art. 17, num. 1); (SEPS, 2012 art. 29 num. 1)
	2.2. Consejo de Administración	5. ¿Cómo la dirigencia de la cooperativa orienta su gestión bajo el lineamiento de los principios cooperativos? (SEPS, 2022 art. 21, num. 1); (SEPS, 2012 art. 34 num. 1)
	2.3. El Gerente	6. ¿Cuáles son los aspectos relevantes del informe mensual que presenta el Gerente de la cooperativa? (SEPS, 2022 art. 36, num. 4); (SEPS, 2012 art. 44 num. 4)
	2.4. Órgano de fiscalización	7. ¿Cómo se implementa el proceso de control interno en la cooperativa? (SEPS, 2022 art. 22); (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011 art. 40)
	2.5. Auditoría interna y externa	8. ¿Cómo se evalúa el cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías aplicadas a la cooperativa? (SEPS, 2022 art. 24, num. 6-7); (SEPS, 2012 art. 38 num. 6-7)
	2.6. Ética y conflicto de intereses	9. ¿Cómo la comisión de Resolución de Conflictos contribuye en el buen gobierno de la cooperativa? (SEPS, 2022 art. 32); (SEPS, 2012 art. 46)
	2.7. Transparencia de la información	10. ¿Qué acogida tienen los canales de comunicación disponibles? (cartelera, correo electrónico, redes sociales, página web entre otros) (SEPS, 2022 art. 41, Disposición general quinta); (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014 art. 352)



Principio Cooperativo	Lineamientos	Preguntas en concordancia con la legislación vigente
3. Participación económica de los miembros	3.1. Excedentes	11. ¿Qué lecciones aprendidas nos deja la política relacionada con los excedentes que se generan? (SEPS, 2022 art. 17, num. 8); (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011 art. 53-54)
	3.2. Sistema contable. Estados financieros	12. ¿Cómo se desarrolla el proceso de aprobación de los estados financieros consolidados y el balance social del periodo? (SEPS, 2022 art. 40-41); (SEPS, 2012 art. 30)
	3.3. Sistema de contratación	13. ¿Cómo se implementan los procesos de contratación interna? (Talento humano, bienes o servicios) (SEPS, 2022 art. 17, num. 6); (SEPS, 2012 art. 29 num 7)
4. Autonomía e Independencia	4.1. Autonomía e Independencia	14. ¿Cuáles son los mayores beneficios que recibe su cooperativa al ser parte de una red o unión de cooperativas? (SEPS, 2012 art. 116); (Asamblea General del Ecuador, 2011 art. 123-124)
	5.1. Educación	15. ¿Cuáles son los aspectos relevantes, con la adopción del programa de educación, capacitación y bienestar social de la cooperativa? (SEPS, 2022 art. 21, num. 18); (SEPS, 2012 art. 34, num 18)
5. Educación, formación e información	5.2. Formación	16. ¿Cómo se prepara su cooperativa para asumir el proceso natural de renovación de la dirigencia? (SEPS, 2012 art.134); (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011 art. 132, num. 4)
	5.3. Información	17. ¿Cómo se implementa el proceso relacionado con la gestión integral de información y manejo eficiente de estructuras de información? (SEPS, 2022 art. 36, num. 12-14); (SEPS, 2012 art. 44, num 12-14)
	5.4. Participación	18. ¿Cómo se refleja la participación del asociado en las actividades patrocinadas por la cooperativa? (Eventos socioculturales, deportivos y celebración de fechas importantes) (SEPS, 2022 art. 7, párr. b, num. 5); (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011 art. 29)
6. Cooperación entre Cooperativas	6.1. Cooperación entre Cooperativas	19. ¿Cuál (es) de los convenios suscritos por la cooperativa, aportan claros beneficios en la gestión institucional? (SEPS, 2022 art. 36, num. 2); (SEPS, 2012 art. 44, num. 2)

Principio Cooperativo	Lineamientos	Preguntas en concordancia con la legislación vigente
7. Preocupación por la comunidad	7.1. Comunidad	20. ¿Cómo aporta la cooperativa, con acciones concretas para el cuidado del medio ambiente y a potenciar sinergias con actores locales? (SEPS, 2022 art. 3); (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011 art. 22)
	7.2. Empleados	21. ¿Cómo se implementa la evaluación del talento humano y la correspondiente actualización de conocimientos? (SEPS, 2022 art. 24-36, num. 4-5); (SEPS, 2012 art. 38-44, num. 4-5)
	7.3. Grupos vulnerables	22. ¿Cómo se integran en la dirigencia de su cooperativa los jóvenes entre 18 y 30 años y los líderes mayores de 60 años? (SEPS, 2022, Disposición general tercera)
PUC = 7	Lineamientos = 22	Preguntas de la entrevista = 22

*Fuente:* Altamirano (2020)

### 2.3. Resultados de la aplicación del modelo de gobierno en COAC

Los resultados de la investigación se presentan considerando los principios cooperativos promulgados por la ACI y los 22 lineamientos anteriormente descritos.

#### PRINCIPIO 1: ADHESIÓN VOLUNTARIA Y ABIERTA

##### Ingreso de socios

Para el ingreso de asociados en las COAC, la estrategia que permite captar nuevos socios de forma eficiente son las campañas promocionales puerta a puerta dentro del área de cobertura y también con la visita a las comunidades aledañas, aprovechando las festividades y actos socioculturales.

Otro aspecto que contribuye con el ingreso de nuevos socios está ligado con la entrega del crédito, pues al brindar un servicio de calidad, se genera empatía y reciprocidad de parte de los usuarios financieros. Si bien este proceso inicia con la difusión al asociado, también se busca la participación de sus amigos, familiares y conocidos, quienes demandan trámites simplificados y tecnología acorde con las nuevas tendencias informáticas y de comunicación, favoreciendo así la fidelización del socio.

## Discriminación de socios

En lo relacionado con la discriminación de socios por varios factores, se manifiesta que, hasta la actualidad no se han presentado denuncias y/o procesos legales por casos de discriminación; por el contrario, se trabaja de forma coordinada entre los diferentes grupos raciales, se practica el libre ingreso y la salida del socio, aspectos que se operativizan en el reglamento interno de las instituciones.

Asimismo, se dispone que, la cooperativa no otorgará privilegios al asociado, ni por «ser directivo, fundador, benefactor, proveedor, funcionario o trabajador, ni los discriminará por razones de género, edad, etnia, religión o de otra naturaleza» (SEPS 2022, art. 5).

## Retiro de socios

En el caso de retiro de socios, el evento que se presenta con mayor frecuencia es la renuncia voluntaria, motivado en este tiempo por la acumulación de certificados de aportación, ante lo cual el socio opta por cerrar su cuenta para que se le reembolsen estos ahorros. Otras veces obedece a la mala atención por parte de un funcionario, por tener cuentas en otras instituciones financieras, por falta de educación financiera y cultura de ahorro; o, finalmente, porque buscó la cooperativa solo para tomar crédito.

La salida del socio sí es una baja en la gestión institucional, de ahí la importancia de contrarrestarla con seguimiento y acompañamiento a todos los asociados, a lo cual se añade intensificar la gestión para el ingreso de nuevos socios e implementar mejores productos y servicios financieros.

## PRINCIPIO 2: GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS MIEMBROS

### Asamblea de socios

En la conformación de la asamblea general de los socios de la cooperativa se menciona la presencia de ciertas debilidades, motivadas por la forma de elegir al órgano de gobierno, situación que afecta la adecuada gestión de las funciones encomendadas.

Los representantes y directivos cuentan con el apoyo técnico de parte del asesor jurídico, contador, auditor, procesos internos, riesgos, crédito, con quienes se reúnen periódicamente para trabajar y definir esquemas prácticos amalgamados en los procesos internos. Además, reciben asistencia técnica de entidades privadas, redes y uniones de

cooperativas para cumplir los varios requerimientos de la legislación vigente.

### El Consejo de Administración

Se constituye en una instancia técnica, encargada de operativizar la filosofía institucional, las políticas y metodologías de trabajo. Si bien procura la selección de los mejores miembros para este cargo, se constataron deficiencias por diferentes factores, que limitan cumplir de forma eficiente sus funciones, ante lo cual Gerencia y las áreas operativas se organizan como el equipo técnico de apoyo del Consejo de Administración.

El órgano rector se encarga de cumplir los principios y valores de la EPS, y del cooperativismo (SEPS, 2012, art. 34), partiendo del principio emblema como es la cooperación entre cooperativas; pero para el caso de la zona de estudio, se menciona que «la unión entre cooperativas en la zona de Tungurahua se ha complicado».

El Consejo de Administración también trabaja en lo relacionado con la adhesión voluntaria y abierta, control democrático, participación económica y autonomía e independencia, pues éstos son conceptos que están relacionados con el objeto social de las COAC investigadas. Asimismo, sobre los principios de educación, formación e información, si bien hay esfuerzos aislados, aún no se trabaja como se debería para institucionalizar la educación, capacitación y formación del asociado (SEPS, 2012, art. 34, núm. 18).

A esto se añade que el interés por la comunidad, de parte de la cooperativa, no se lo trabaja en el marco de una política institucional, sino en base a algunos esfuerzos individuales con la firma de convenios de cooperación con actores locales y la realización de acciones puntuales o coyunturales.

### Gerencia

El Gerente de la COAC desempeña un rol fundamental en la gestión integral y en la adopción de los postulados filosóficos que se describen en el objeto social. Dentro de sus atribuciones y deberes, se prioriza cumplir de forma integral la legislación vigente para el sector cooperativo (SEPS, 2012, art. 44).

Todos los meses se informa a la administración sobre la situación financiera de la institución y los avances en las herramientas de gestión: Plan Estratégico, Plan Operativo Anual, y Presupuesto, priorizando el objetivo estratégico del periodo, el estado de los productos y servi-

cios financieros principales y complementarios, los aspectos relevantes en la gestión administrativa y de capacitación en las diferentes áreas; y, como un tema complementario, se menciona el componente solidario y la ayuda social.

El Gerente es el representante legal, judicial y extrajudicial, de la cooperativa de libre designación y remoción por parte del órgano rector, se responsabiliza de la gestión y administración integral. En caso de ausencia lo reemplazará el subrogante que deberá acreditar los mismos requisitos que el titular (Asamblea General del Ecuador, 2011, art. 45).

### Órgano de fiscalización

El órgano de fiscalización o Consejo de Vigilancia se encarga de: controlar las actividades económicas, vigilar el cumplimiento de las normas contables, la auditoría interna e informar sobre la razonabilidad de los estados financieros, balance social y gestión de la cooperativa.

Los miembros del Consejo de Vigilancia, en el cumplimiento de sus funciones, requieren coordinar y trabajar en equipo con el auditor interno, controlan los procesos internos, y, previa aceptación, presentan el informe mensual a la SEPS bajo los principios de reciprocidad y comunicación transparente.

El Consejo de Vigilancia es el órgano de fiscalización o de control interno de las actividades económicas de la cooperativa. Está integrado por mínimo tres y máximo cinco vocales principales y suplentes, elegidos en asamblea general; durarán en funciones el tiempo definido en el estatuto social (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011, art. 40).

### Auditoría interna y externa

Los diferentes exámenes de auditoría aplicados a las COAC, han permitido mejorar los procesos internos y la gestión integral de la institución. El insumo principal de las auditorías son las recomendaciones sobre los hallazgos o debilidades identificadas, que también incluyen actividades específicas, mismas que se revisan de forma integral y se coordina con el área o departamento responsable de esta observación, para corregir dichas falencias.

El responsable de la auditoría interna realiza el seguimiento de las recomendaciones en todas las áreas; cuando se ha rectificado, se informa a la entidad de control, quién da el visto bueno. Por lo general, se ha presentado un adecuado cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías internas y externas.

## Ética y conflicto de intereses

En el sector cooperativo se presentan, aunque de forma eventual, ciertos conflictos entre los diversos agentes. Por ejemplo: hay socios que se acercan a un funcionario o al mismo Gerente y reclaman, no siempre de forma cordial, de alguna información incorrecta sobre los productos o servicios ofrecidos, o por el trato recibido de quién lo atendió. Esta situación obliga a la creación de una comisión técnica para solventar los reclamos del asociado.

La Comisión de Resolución de Conflictos velará por resolver los conflictos internos que se presentaren, procurando en la mayoría de los casos, dar la razón al socio, pues si la COAC no acoge la denuncia adecuadamente, el denunciante podría insistir en la SEPS. La Comisión de Resolución de Conflictos es permanente y se encuentra en proceso de constante capacitación.

Como punto negativo, se percibió la renuencia de ciertos directivos en asistir a las sesiones de los Consejos, en virtud que personas allegadas (conocidos, familiares) se encuentran en curso de demandas por peculado en otras entidades financieras. Sobre este tema, los vocales de algún Consejo que injustificadamente no asistan a tres sesiones consecutivas o seis durante un año perderán su calidad y serán reemplazados por el suplente (SEPS, 2022 art.29).

En caso de subsistir conflictos, luego de agotado el procedimiento interno, se acudirá ante un centro de mediación legalmente autorizado. La exclusión del asociado se podrá apelar ante la SEPS, adjuntando copia del acta de imposibilidad de mediación, emitida de este proceso; estos procedimientos no obstruyen el derecho del socio de acudir ante la justicia ordinaria en caso que así lo requiera (SEPS, 2022).

## Transparencia de información

Para difundir la información al asociado, las COAC, entrevistadas aprovechan las redes sociales (Instagram, Facebook, Tik Tok), también WhatsApp, página web, correo electrónico. Además, se mantiene un espacio promocional y publicitario en radios locales y espacios pautados en redes y radios digitales.

Para mantener activos estos canales de comunicación, se cuenta con el apoyo de un técnico en esta rama profesional, que da cuenta de los seguidores y la retroalimentación de los socios; esto representa una carta de presentación de la cooperativa, principalmente ante los jóvenes. No obstante, las COAC perciben que aún falta ajustar el compo-

nente tecnológico, no solo por un tema de pandemia, sino por la necesidad de adecuarse a las nuevas tendencias de digitalización.

### PRINCIPIO 3: PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LOS MIEMBROS

#### Excedentes

Los excedentes generados al final del periodo en la cooperativa se gestionan de acuerdo con lo que determina la ley. Definido el monto de excedentes del periodo, será responsabilidad de la asamblea resolver lo más conveniente para los intereses de la institución, optando, en la mayoría de los casos, por la recapitalización como mecanismo para fortalecer el patrimonio.

En caso de que se decidiera la distribución al asociado, y, considerando que la relación entre el monto del excedente comparado con el número de socios es baja, no existiría, en promedio, mayor impacto en la situación económica de los socios, siendo ésta una razón más para optar por la capitalización.

#### Sistema Contable y Estados Financieros

Las COAC generan balances diarios, los cuales gerencia deberá presentar a la administración de forma mensual, quienes a su vez resolverán aprobar o rechazar. Cabe resaltar que este proceso no presenta mayores novedades, pues se trabaja de forma conjunta entre Gerencia y el Consejo de Administración. Al respecto de los estados financieros consolidados anuales, la Asamblea General resolverá lo pertinente en la primera asamblea ordinaria convocada hasta el 31 de marzo del próximo año. Cabe resaltar que existe una revisión mensual que facilita el estudio y aprobación anual.

Sobre el balance social, para las COAC contactadas es el primer año en que este proceso se implementa de forma estructurada, sobre la base de los principios universales del cooperativismo. Se destacan varias actividades en beneficio de la comunidad en lo relacionado con aspectos culturales, educativos, medio ambiente, apoyo para deportistas, jóvenes y niños.

Sobre las normas contables, se establece que las organizaciones amparadas en esta Ley implementarán las normas contables dispuestas por la SEPS, además de las disposiciones tributarias vigentes (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011, art. 13).

Además, todas las entidades del sistema financiero nacional implementarán un sistema de control interno que asegure la efectividad,

eficiencia en el desarrollo de sus actividades, la confiabilidad de la información, y, el cumplimiento de la legislación aplicable para el sector cooperativo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014 art. 227).

Las normas contables se implementarán según lo definido en el Catálogo Único de Cuentas dispuesto por la SEPS. En el reglamento interno se definirá los procedimientos para el debido control de las actividades económicas, las medidas para asegurar la confiabilidad de la información financiera, y, el cumplimiento de las normas vigentes (SEPS, 2022 art. 40).

### Sistema de contratación

En las COAC analizadas, la contratación de bienes o servicios se autoriza en tres niveles jerárquicos: gobierno, dirección y operativo. Cuando la cuantía a contratar es de monto significativo, se conforma una comisión con conocedores del tema objeto de contratación, quienes orientan el análisis de la información presentada para, posteriormente, proceder en base de las recomendaciones de la comisión y según lo definido en la normativa sobre esta materia.

Se cuenta con manuales para contratación de proveedores mediante la emisión de proformas que se califican y eligen en función de los rubros y montos.

La contratación del talento humano inicia con la promoción en las redes sociales del perfil del cargo a contratar, se reciben las carpetas de los postulantes, se llama para las entrevistas, y se escoge al ganador, con quien realizan el proceso de inducción teórico y práctico. En algunos casos, buscando dar oportunidad al talento humano local, se establecen parámetros obligatorios para contratar al personal como: lugar de nacimiento, nivel de estudios académicos, entrevista personal y prueba de méritos para el cargo, entre otros.

### PRINCIPIO 4: AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA

Las cooperativas en sus localidades se constituyen en referentes de la comunidad y en dinamizadores de la economía local, que gestionan estratégicamente convenios de cooperación con entidades públicas y privadas, en los que se asegure el control y seguimiento y no se comprometa la autonomía institucional.

Las COAC que hacen parte del estudio participan en calidad de socios y en otras como usuarios de los servicios que ofrecen los organismos de integración y representación, redes o uniones de entidades financieras como: RENAFIPSE, EQUINOCCIO, FECOAC, REFIDER, REFLA,



REFSE, UPROCACH, UCOAC Manabí, CAAP. A la fecha, la provincia de Tungurahua no cuenta con una red de entidades financieras propia que represente al segmento de la EPS.

Para la sostenibilidad de las diferentes redes, sus socias reconocen una membresía mensual y a cambio demandan mayor gestión e involucramiento para cumplir las exigencias y resoluciones emitidas periódicamente, para no caer en incumplimiento o ser sancionada. Se manifiesta que la relación con las redes se ha deteriorado, pues existe un limitado apoyo y deficiente gestión en los procesos de incidencia política.

## PRINCIPIO 5: EDUCACIÓN, FORMACIÓN E INFORMACIÓN

### Educación

Las COAC imparten una hora de clase por semana al personal técnico de la institución sobre el tema de educación cooperativa. Para los representantes y vocales de los consejos se trabaja el tema de buen gobierno, en coordinación con una COAC del segmento 1. Por otro lado, para el personal operativo se capacita de forma permanente en los temas de: crédito, atención al cliente e inversiones; y, para los nuevos y futuros socios, se considera la capacitación en educación financiera.

El plan de capacitación interna de todas las áreas que forman la cooperativa lo levanta talento humano sobre la base de los requerimientos de capacitación recomendados en la última auditoría interna.

### Formación

La formación del socio de la cooperativa se inicia en los procesos de capacitación, comunicación e información transparente que se le brinde. Para ser parte del órgano de gobierno o de dirección de la cooperativa, se debe participar en un proceso electoral, definido integralmente en el reglamento de elecciones.

El proceso electoral lo coordinará el comité electoral; se eligen mínimo treinta representantes con los respectivos suplentes, de aquí salen los directivos para los próximos cuatro años, estos vocales reunidos designarán presidente, vicepresidente y secretario para administración y vigilancia respectivamente.

### Información

En lo relacionado con las estructuras de información exigidas para las COAC del segmento 3, se definen formatos y plazos para la presen-

tación, donde el cumplimiento de este requisito se trabaja de forma coordinada entre las áreas de riesgos, sistemas, cumplimiento, contabilidad, auditoría y crédito.

Realizados los cierres de los estados financieros al último día del mes, el primer día del mes siguiente se procede con el llenado de las estructuras de información; buena parte de la información está automatizada.

## Participación

La participación de los jóvenes en las COAC ha permitido que mejoren los indicadores relacionados con el número de socios, captación y colocación, como consecuencia de aprovechar la sintonía con los jóvenes organizados en las comunidades, quienes se reúnen en clubs deportivos, forman su directiva y dirigen una petición a la COAC, para que se les financie balones camisetas e implementos deportivos.

Por otro lado, se apoya la comercialización con la entrega de stands para mejorar las ventas de la producción generada, aprovechando la realización de las ferias de cada año. Se motiva la concurrencia de los demandantes con la actuación de grupos folclóricos, artísticos; con esto, la gente llega, el productor vende y al final el directo beneficiario es el asociado.

Una estrategia que favorece la consolidación de la imagen institucional está relacionada con la participación del asociado en los eventos patrocinados por las COAC, que a decir de los entrevistados es satisfactoria.

## PRINCIPIO 6: COOPERACIÓN ENTRE COOPERATIVAS

La cooperación entre cooperativas, postulado emblema del sector cooperativo, no se consolida como una estrategia válida para su fortalecimiento; por el contrario, entre las cooperativas del sector se presenta fuerte competencia por el nicho de mercado y por captar socios, generando pugnas y divisiones. En este contexto, las redes y uniones de cooperativas están llamados a generar espacios de comunicación y de encuentro.

Se gestionan convenios de cooperación interinstitucional con cooperativas del segmento uno, principalmente para eventos de capacitación especializada, seguimiento al componente financiero e inversión.

Si bien se presenta un fuerte vínculo de pertenencia y territorialidad, a la fecha no se registra ningún convenio entre las cooperativas

de los segmentos tres, cuatro y cinco. Añádase que, las cooperativas del segmento uno y dos, no invierten en cooperativas del segmento tres, debido al riesgo inherente de éstas.

## PRINCIPIO 7: INTERÉS POR LA COMUNIDAD

### Comunidad

En las comunidades donde se asientan las COAC se generan varias acciones de apoyo al medio ambiente: limpieza de quebradas y la reforestación de estas zonas en coordinación con el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) parroquial y la comunidad; instalación de recipientes para reciclar botellas; recolección de plástico residual de la producción agrícola y envases de químicos y fertilizantes.

Además, en los parques de sectores periféricos se ha colocado «Eco Tachos» para recolectar la basura, debidamente identificados para desechos orgánicos e inorgánicos, en los que se incluye el identificativo de la cooperativa. En los centros educativos aledaños se imparte capacitación sobre la importancia de la adecuada gestión de los desechos sólidos.

En cuanto a la oferta de productos financieros, se prohíbe entregar crédito para el desmonte de campos; se realizan acciones para minimizar la tala de árboles y el uso de papel.

### Empleados

Los empleados de las diferentes áreas que integran las COAC, laboran en función del cumplimiento de metas de corto y mediano plazo en: captación, colocación, recuperación, cumplimiento de requerimientos del organismo de control, entre otras.

El responsable de talento humano diseña el cronograma y define el presupuesto de capacitación anual, el personal se evalúa cada tres meses. Se incentiva al personal para que mejoren sus conocimientos, habilidades y destrezas y para que sigan una carrera profesional relacionada con las funciones que desempeñan. Se implementa una política de preferencia y reconocimiento económico a los que concluyen la carrera profesional y se mantienen procesos de capacitación continua.

### Grupos vulnerables

Los jóvenes registran una importante participación en la instancia de gobierno y de dirección de las COAC, como una estrategia para

aprovechar las ganas y el empeño que le ponen en el cumplimiento de las metas definidas en cada periodo. Los jóvenes se integran de forma eficiente a la dinámica institucional y en su mayoría cumplen con el perfil requerido de la formación profesional para ser miembro directivo de la COAC.

En el caso de las personas adultas, su experiencia, sabiduría, respeto y liderazgo, no se aprovecha en debida forma, bajo el supuesto del limitado empeño por estudiar y capacitarse; de todas formas, se deja abierta la posibilidad para que se inscriban y participen del proceso electoral y tengan la posibilidad de ser parte del gobierno de la cooperativa, previo al cumplimiento de lo dispuesto en el reglamento de elecciones.

### 3. Conclusiones

El sector cooperativo, según los datos informativos emitidos por la SEPS, al cierre del ejercicio fiscal 2022, decrece en 11% en comparación con el año anterior y registra el cierre del 18% de las COAC, a nivel nacional. Liquidaciones que, a decir de la titular de la entidad de control, obedecen no solo a problemas financieros, sino también a la decisión voluntaria de los socios y al incumplimiento del objeto social, aspectos estrechamente ligados a la forma de gobernar estas empresas, de ahí la importancia de impulsar las buenas prácticas de gobierno cooperativo.

La presente investigación, se propuso determinar las condiciones para alcanzar un nivel aceptable en la gestión del gobierno cooperativo, tema relacionado con la observancia de la legislación vigente y la adopción de los valores y principios de la EPS, y del cooperativismo ecuatoriano. El análisis del gobierno cooperativo, se lo presentó desde un enfoque cualitativo, sintetizando contenidos relevantes de fuentes de información primarias y secundarias, e implementando entrevistas direccionadas a cuatro representantes legales de COAC, del segmento tres de la provincia de Tungurahua, Ecuador.

Los requisitos para la designación de los directivos o representante legal de una cooperativa se registran detalladamente en la normativa vigente; y, según el segmento donde se ubique la cooperativa, los miembros del directorio y Gerencia acreditarán formación y capacitación en áreas afines a las funciones a desempeñar.

El nivel directivo, administración y vigilancia se los concibe como instancias técnicas para dirigir y controlar la gestión integral de las COAC, pero en ambos casos se presentan dificultades en su conformación,

dado que la selección de los integrantes para estos importantes cargos no es la más viable, optándose por cumplir este proceso bajo el paraguas del principio de participación democrática para la designación de los nuevos directivos, pero que en la práctica, no obedecen a los criterios competentes emitidos por la entidad de control del sector cooperativo.

Se presenta como una constante, que los requisitos para la designación del gerente se cumplen en debida forma, no así para la dirigencia, donde se presentan ciertas dificultades para su conformación, debiendo suplirse esta falencia, con una selección poco estratégica de sus miembros, que provoca ciertos incumplimientos de las funciones asignadas y un estado pasivo en la gestión de la dirigencia. Otro aspecto importante del que se da cuenta, son los procesos legales en curso de dirigentes conocidos del sector, relacionados con el delito de «peculado», situación peligrosa que ocasiona la merma en la participación de los nuevos dirigentes. Para suplir de cierta forma esta debilidad, Gerencia y las áreas operativas se constituyen en el equipo técnico de apoyo de la dirigencia.

Se destacan los esfuerzos por cumplir la Norma de control sobre los principios y lineamientos de Educación Financiera (SEPS, 2020), pero también se presenta que, la Educación Cooperativa ha pasado a segundo plano y en ciertas instituciones, se lista como un mero requisito para el ingreso de nuevos socios. Si bien estos requerimientos se cumplen ante la entidad de control, a lo interno de la organización se registra un limitado avance.

Los programas de educación, capacitación y formación de las COAC no se diseñan e implementan desde su verdadera necesidad; es decir, que esté debidamente estructurado para todas las áreas que la conforman, en su reemplazo gestionan determinados talleres de capacitación para ciertas áreas, para así solventar las urgencias con temas de actualidad, exigidos por la entidad de control. En este punto, la opción es acceder a los eventos de capacitación que ofrecen entidades públicas y privadas a nivel nacional. En este contexto, se recomienda plantear la educación cooperativa desde una consensuada política interna, para favorecer la gestión económica y el logro de los objetivos institucionales, para lo cual el órgano rector conformará las comisiones de Resolución de Conflictos y de Educación, de duración permanente.

Pese a que la provincia de Tungurahua es la zona donde se asientan la mayor cantidad de COAC, a nivel nacional, a la presente fecha no registra ni un solo convenio de cooperación entre cooperativas; asimismo, a pesar del esfuerzo desde el sector privado por apoyar y organizar al sector cooperativo, no se ha logrado constituir una red de integración de entidades financieras.

El principio de solidaridad, como característica de las COAC no está presente; por el contrario, su desempeño se asemeja al de cualquier banco tradicional, que se orienta por la teoría del capital y no por valores y principios intrínsecos en los asociados de una empresa cooperativa.

En el principio de interés por la comunidad se destaca la colaboración puntual al trabajo de actores públicos locales en beneficio del medio ambiente: reforestación de zonas de interés social, colaboración para la administración eficiente de desechos sólidos. Asimismo, a lo interno de las COAC, se emprenden acciones concretas como: simplificación de los documentos impresos para los trámites que realizan los asociados, reciclaje y reutilización del papel, cartón y plástico.

El representante legal de las COAC juega un rol trascendental en el cumplimiento de los postulados filosóficos y en la gestión integral, pues de su liderazgo y de la visión institucional que ponga en marcha, dependerán los resultados alcanzados y la sostenibilidad institucional futura, con este propósito se prioriza el pilar financiero, como el componente más relevante y factor de éxito en la gestión institucional; sumado a esto, el intenso flujo y la responsabilidad del cargo, presionan para que se de prevalencia al aspecto financiero y de cierta forma se rezaguen los componentes administrativo, operativo y social.

Las COAC acatarán obligatoriamente las disposiciones normativas de las entidades de regulación y control, requerimientos que demandan la participación de los órganos de gobierno y dirección, pero principalmente de Gerencia y las áreas operativas.

La resolución, sobre Buen Gobierno Cooperativo tiene como propósito, la construcción del marco normativo y el establecimiento de reglas claras con los stakeholders, e incluirán los principios de la EPS y otros principios relacionados con la ética, transparencia de información, responsabilidad, igualdad de trato al socio y la gestión de la dirigencia en el cumplimiento de metas, objetivos y políticas institucionales.

El Balance Social para las COAC ya cuenta con una norma específica, esta resolución dispone que, al presentar los informes de gestión ante la SEPS, se acrediten los avances en el cumplimiento de los principios y objetivos sociales, preservación de la identidad cooperativa, desarrollo social y comunitario, impacto ambiental, educativo y cultural.

Al final, los resultados esperados de la gestión del Buen Gobierno de las COAC dependen de la observancia permanente, de lo establecido en la legislación aplicable al sector cooperativo, lo cual, si bien presenta amplio desarrollo, conviene priorizar los artículos relevantes para su estudio y aplicación. Sobre esta base se adhieren transversalmente los

principios de la EPS, y los principios del cooperativismo, que se soportan en los reglamentos de Balance Social y Buen Gobierno Cooperativo, documentos que deberán interiorizarse e incorporarse, a la brevedad posible dentro de las herramientas de gestión de la institución.

#### 4. Bibliografía

- ALIANZA COOPEATIVA INTERNACIONAL - ACI. (2023). Identidad cooperativa: nuestros principios y valores. <https://www.ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>
- ALTAMIRANO, A. (2020). Los principios cooperativos como instrumento de medición del gobierno corporativo. Cuadernos del CIMBAGE, 22, 1-21. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CIMBAGE/article/view/1724>
- ARMAS, V. (2019). Propuesta de mejora para el control y supervisión del SFPS con un enfoque basado en Buen Gobierno Cooperativo y Gestión de Riesgos. [Tesis de maestría, Tecnológica Indoamérica]. <http://repositorio.uti.edu.ec/handle/123456789/1288>
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. (2014). Código Orgánico Monetario Financiero, Segundo Suplemento-- Registro Oficial N.º 332, de 12 de septiembre de 2014. <https://www.seps.gob.ec/base-legal/>
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. (2011). Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, Registro Oficial núm. 444, de 10 de mayo de 2011. <https://www.seps.gob.ec/base-legal/>
- BUSTAMANTE, J. (2017). El aprendizaje cooperativo: Una competencia imprescindible. *Educación Superior*, 2(1), 25-36. [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2518-82832017000100003&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2518-82832017000100003&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- GANGA, F., & VERA, J. (2008). El gobierno corporativo: Consideraciones y comentarios teóricos. *Cuadernos de Administración*, 21(35), 93-126. [www.re-dalyc.org](http://www.re-dalyc.org)
- JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA - JPRF. Norma de Balance Social para Cooperativas de ahorro y crédito y Asociaciones Mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda. (2022). <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/JPRF-F-2022-048.pdf>
- MARTÍNEZ, C. (2012). El Muestreo en la Investigación Cualitativa, Principios Básicos y algunas Controversias. *Ciencia y Salud Colectiva*, 17, 613-619. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000300006>
- MENDIZÁBAL, N. (2006). Los Componentes del Diseño Flexible en la Investigación Cualitativa. En *Estrategias de investigación cualitativa*. (pp. 65-103). Gedisa Ed.
- NARANJO, C. (2014). Serie Estudios sobre Economía Popular y Solidaria Contextos de la Otra Economía. SEPS, 83-102. [www.flacsoandes.edu.ec](http://www.flacsoandes.edu.ec)
- OLCESE, A. (2005). Teoría y práctica del buen gobierno corporativo. M. Pons, ed. jurídicas y sociales.

- OTZEN, T., & MANTEROLA, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *International Journal of Morphology*, 35(1), 227-232. <https://doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>
- SALAZAR, L. (2010). ¿Cómo funciona el Gobierno Cooperativo en las Cooperativas de Villavicencio? *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, 18(97), 126-138. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo>
- SOUZA, J. E. (2004). El buen gobierno de las Sociedades Cooperativas y la gestión bajo los valores del Cooperativismo: Una reseña didáctica. *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo*, 249-254. <https://doi.org/10.18543/baidc-38-2004pp249-254>
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA - SEPS. (2023). «Data SEPS». Reportes del SFPS y EPS. <https://data.seps.gob.ec>.
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA – SEPS. (2022). Estatuto Social, Resolución N.º SEPS-INSEPS-AE-SFPS-2022-00058, de 4 de mayo de 2022. <https://www.seps.gob.ec/resoluciones-de-entidades-del-sector-financiero-popular-y-solidario/>
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA – SEPS. (2021). Norma de control de Buen Gobierno, Ética y comportamiento para las COAC, Cajas Centrales y Asociaciones Mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda., Resolución N.º SEPS-IGT-IGS-IGJ-INSESF-INGINT-2021-019, del 1 de diciembre de 2021. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/SEPS-IGT-IGS-IGJ-INSESF-INGINT-2021-019.pdf>
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA – SEPS. (2020). Norma de control sobre los principios y lineamientos de educación financiera, Resolución N.º SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-IGJ-2020-0153, de 12 de mayo de 2020. <https://www.seps.gob.ec/wp-content/uploads/SEPS-IGT-IGS-INFMR-INGINT-IGJ-2020-0153.pdf>.
- SUPERINTENDENCIA DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA – SEPS. (2012). Reglamento General de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, Registro Oficial Suplemento, núm. 648 de 27 de febrero de 2012. <https://www.seps.gob.ec/base-legal/>



# El derecho humano a la inclusión financiera: ¿El Sector Financiero Popular y Solidario ha contribuido a su real materialización en el Ecuador?

The human right to financial inclusion.  
¿How has the Popular and Solidarity-based Financial Sector  
contributed to its materialization in Ecuador?

María Augusta León Moreta

Docente, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
mariaa.leon@uasb.edu.ec

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3172>

Recibido: 03 de julio de 2024  
Aceptado: 15 de septiembre de 2024  
Publicado en línea: noviembre de 2024

---

**Sumario:** Introducción.—1. El derecho humano a la inclusión financiera.—2. La contribución del Sector financiero popular y solidario en la consolidación de la inclusión financiera.—3. La inclusión financiera en el Ecuador: ¿Cuál ha sido el aporte del Sector financiero popular y solidario?—4. Conclusiones.—5. Bibliografía.

**Summary:** Introduction.—1. The human right to financial inclusion.—2. The contribution of the popular and supportive financial sector in the consolidation of financial inclusion.—3. Financial inclusion in Ecuador: What has been the contribution of the popular and supportive financial sector?—4. Conclusions.—5. Bibliography

**Resumen:** Uno de los factores para un crecimiento económico inclusivo es el acceso a de la población al sistema financiero formal. El presente artículo busca evidenciar la relación entre el derecho humano a la inclusión y el Sector financieros popular y solidario. Para ello, el trabajo explora el alcance del derecho humano a la inclusión financiera y su estrecha vinculación con los principios de este Sector. Finalmente, esta contribución enfoca el aporte del Sector en la concretización de la bancarización en el Ecuador. El artículo se fundamenta en fuentes bibliográficas especializadas y en índices provenientes de bases de datos relacionadas con el sistema financiero ecuatoriano.

**Palabras clave:** derechos humanos, inclusión financiera, Sector Financiero Popular y Solidario, Ecuador

**Abstract:** One of the factors for an inclusive economic growth is the population's access to the formal financial system. This article seeks to demonstrate the relationship between the human right to financial inclusion and the

Popular and Solidarity-based Financial Sector. To achieve this objective, this contribution explores the scope of the human right to financial inclusion and its close connection with the principles of this Sector. Finally, the present work focuses on the input of this Sector in the concretization of the access to financial services in Ecuador. The article is based on specialized bibliographic sources and Ecuadorian financial system databases indexes.

**Keywords:** human rights, financial inclusion, Solidarity-based Financial Sector, Ecuador

---

## Introducción

La bancarización de las personas a nivel global ha aumentado significativamente. En el 2021 el 76% de personas en el mundo poseían una cuenta en una institución financiera. En países en desarrollo esta tasa de crecimiento fue aún mayor. El índice de inclusión financiera también fue positivo en Ecuador. El 64% de la población ecuatoriana mayor de quince años tenía una cuenta bancaria para el mismo año. No obstante, el 36% de esta población todavía no se integra formalmente al sistema financiero nacional. Las mayores brechas de exclusión están relacionadas con el ingreso, el género y la distancia geográfica con los centros de atención.

En este contexto, el presente artículo tiene como principal objetivo evidenciar el estrecho vínculo entre el derecho humano a la inclusión financiera y el Sector financiero popular y solidario (SFPS). Para ello el artículo abordará el alcance y contenido de la inclusión financiera como un derecho humano y la necesidad de su reconocimiento para avanzar en la implementación de políticas públicas dirigidas a consolidar el acceso, especialmente de la población más vulnerable a servicios financieros adecuados, asequibles y de calidad. Posteriormente, el artículo analizará la contribución del SFPS en la concretización de este derecho. Finalmente, el artículo enfocará el aporte de este Sector en el desarrollo de la inclusión financiera en el Ecuador y los retos que aún debe enfrentar el sector financiero ecuatoriano para eliminar las barreras de exclusión.

### 1. El derecho humano a la inclusión financiera

Antes de abordar el derecho humano a la inclusión financiera, es necesario analizar la otra cara de la moneda: la exclusión financiera. Esta se plantea como la falta de acceso a servicios financieros, adecuados y asequibles, por parte de grupos vulnerables de la población debido a la confluencia de una o más barreras (Queralt, 2016, 80). La exclusión puede ser activa o pasiva (Kumar, 2017, 5). El primer tipo de exclusión se relaciona con barreras provenientes del Estado o del propio sistema financiero formal; mientras que el segundo se genera a partir de las brechas vinculadas con las condiciones, situaciones o decisiones de aquellos que no son parte del sistema.

Entre las barreras relacionadas con la exclusión activa están la regulación y las restricciones al mercado, como los controles en la tasa de interés; los altos costos financieros, relacionados con tarifas, tasas

de interés, costos de seguridad; la burocracia, vinculada con la documentación requerida para contratar servicios bancarios o la necesidad de avales para solicitar un préstamo; la distancia física con los centros de atención que afecta especialmente a los sectores rurales; y la discriminación, el acceso a servicios financieros se puede ver impedido por motivos de condición migratoria, género, edad (Queralt, 2016, 80; RFD 2023, 19). Por otro lado, la exclusión pasiva se vincula a brechas de carácter económico, de género y educativas. Un obstáculo decisivo para acceder al sistema financiero es el nivel de ingreso y la precaria situación laboral. Otra brecha es la de género. La exclusión financiera de las mujeres se origina a raíz de múltiples factores, como su falta de conocimientos financieros, la desigualdad en los ingresos, su desventaja en acceder a fuentes generadoras de empleo, su falta de autonomía en la toma de decisiones financieras dentro del hogar, entre otras (Orellana, 2014, 319; RFD, 2023). Una brecha adicional constituye el analfabetismo financiero, la falta de conocimientos sobre el sistema y el funcionamiento de los productos y servicios (Queralt, 2016, 80).

Ante estas barreras de exclusión, la inclusión financiera se plantea como un mecanismo que tienen todas las personas sin ningún tipo de distinción para acceder y usar efectivamente servicios financieros formales (Queralt, 2016, 81; RFD, 2023, 5). En tal sentido, el objetivo de la inclusión financiera es la eliminación de barreras mediante la adopción de medidas como la constante innovación, especialmente tecnológica; la integración de nuevos proveedores de servicios; y el desarrollo de nuevos servicios y medios de entrega (CGAP, 2012, 8).

Cuatro pilares sustentan la inclusión financiera. Estos son el acceso, uso, educación financiera y protección al usuario y consumidor (Luma Ramos, 2018, 17; Arregui Solano, Guerrero Murgueytio y Ponce Silva, 2020, 43-4). El acceso se refiere a la oferta de servicios por parte de instituciones financieras. El uso se relaciona con el empleo real y efectivo de estos servicios. La educación financiera promueve el fortalecimiento de capacidades, habilidades, destrezas y conocimientos con dos objetivos, mejorar la gestión de las finanzas personales y proteger a los clientes y usuarios<sup>1</sup> de prácticas abusivas. Finalmente, la protección de los consumidores apunta a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos a los clientes y usuarios del sistema financiero. La concreción de estos cuatro pilares plantea varios desafíos.

---

<sup>1</sup> Es importante distinguir entre clientes y usuarios financieros. Los clientes financieros son personas naturales o jurídicas que usan servicios financieros a través de contratos suscritos con entidades financieras, mientras los usuarios usan estos servicios sin la mediación de un contrato.

Los Estados y las instituciones financieras formales han impulsado una serie de esfuerzos para incorporar a grupos de la población excluidos históricamente del sistema financiero. Sin embargo, como se analizará en el caso del Ecuador, estos esfuerzos siguen siendo insuficientes. De allí que el reconocimiento de la inclusión financiera como un derecho humano podría reforzar su implementación, ya no solo únicamente como una política pública sino como una obligación del Estado.

Antes de delinear el derecho humano a la inclusión financiera, es necesario analizar el derecho humano a un nivel de vida adecuado. Este derecho busca satisfacer un conjunto de necesidades básicas de los seres humanos, de tal manera que las personas alcancen una vida compatible con la dignidad humana (León Moreta, 2015, 171).<sup>2</sup> Este es un derecho, cuya efectiva materialización, depende del cumplimiento de varios factores esenciales (Serrano y Vázquez, 2013, 34), como la alimentación, la vivienda, el vestido, servicios sociales necesarios, el acceso a seguros, entre otros. La inclusión financiera conforma también uno de los factores integrantes de este derecho.

El derecho humano a la inclusión financiera constituye la expectativa al acceso universal a servicios financieros básicos<sup>3</sup> adecuados, asequibles y de calidad. Este derecho está estrechamente vinculado con el derecho a la igualdad. En tal sentido, la garantía al acceso al sistema financiero sin discriminación permite a grupos que han sufrido desigualdades estructurales e históricas, por un lado, lograr desarrollar su proyecto de vida familiar y personal a través de la obtención de recursos económicos para adquirir bienes básicos como la educación, salud, vivienda, vestimenta, alimentación y, por otro lado, impulsar su crecimiento económico a través de la inversión en actividades generadoras de ingresos, como son los emprendimientos (Queralt, 2016, 84-5). A nivel macro, el derecho a la inclusión financiera tiene la capacidad de generar un efecto redistributivo de la riqueza que impulsa finalmente el desarrollo económico y la equidad social.

Un aspecto fundamental en el reconocimiento de la inclusión financiera como derecho humano constituye la generación de obligaciones tanto para los Estados como para las instituciones financieras. En primer lugar, este derecho entraña una obligación de respeto, en base a la cual los Estados e instituciones financieras no podrían interfe-

---

<sup>2</sup> El derecho humano a un nivel de vida adecuado está incorporado en el art. 25 (1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 11 (1) del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

<sup>3</sup> Servicios financieros básicos incluyen crédito, ahorro, seguros y servicios de pago y transferencia.

rir arbitrariamente en el acceso a servicios financieros por parte de los individuos, por ejemplo, a través de prácticas discriminatorias, como la exigencia de requisitos excesivos para la bancarización. Una segunda obligación de los Estados implica un deber de protección. Con relación al derecho a la inclusión financiera, los Estados tienen la responsabilidad de prevenir situaciones que puedan generar o profundizar barreras de exclusión, exigiendo por ejemplo a las instituciones financieras la adopción de marcos de debida diligencia en derechos humanos para identificar, gestionar y comunicar riesgos de exclusión financiera, especialmente relacionadas con desigualdades estructurales. Igualmente, esta obligación conlleva un carácter preventivo que se concretiza tanto a través de la promoción de una adecuada educación financiera como a través de la protección a los consumidores en el ejercicio de sus derechos. Finalmente, los Estados tienen una tercera obligación que es la de garantizar.

La obligación de garantizar se expresa en el deber estatal de crear y desarrollar toda la estructura normativa e institucional para asegurar un sistema financiero inclusivo. Esto implica la adopción de disposiciones en el derecho interno que garanticen el derecho a la inclusión financiera y la supresión de toda norma o práctica que impida la materialización de este derecho. Con relación al entorno institucional, los Estados deben establecer autoridades que supervisen los avances con relación a este derecho. Igualmente, esta obligación supone la necesidad de que los Estados implementen medidas tendientes a impulsar la bancarización, por ejemplo, a través de la creación de incentivos dirigidos a las instituciones financieras, como la configuración de fondos concursables para su expansión en zonas rurales; subsanar distorsiones en el mercado, especialmente en relación a las tasas de interés y la asimetría de la información; y a fomentar y fortalecer la educación financiera y protección al consumidor. Los Estados para cumplir con esta obligación deben tomar en cuenta cinco elementos esenciales: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad.

En relación con el derecho humano a la inclusión financiera, la disponibilidad implica que los Estados garanticen la suficiencia de la infraestructura y servicios financieros para materializar el derecho. La accesibilidad se refiere a que los medios necesarios para efectivizar el derecho sean alcanzables a todas las personas sin discriminación. Este elemento tiene cuatro dimensiones: de no discriminación, física, económica y de información (Serrano y Vázquez, 2013, 34). Con relación al derecho humano a la inclusión financiera, la accesibilidad sin discriminación busca asegurar que los servicios financieros estén

al alcance especialmente de grupos vulnerables. La accesibilidad física apunta a que los Estados promuevan el acercamiento geográfico de los servicios financieros. La distancia geográfica de las instituciones financieras implica una carga adicional para las personas que viven en zonas rurales, lo que desincentiva su incorporación al sistema. La dimensión de la asequibilidad relacionada con la inclusión financiera apunta a eliminar cargas económicas desproporcionada con relación al acceso a servicios financieros por parte de las personas especialmente vulnerables. Finalmente, el acceso a la información permite, por ejemplo, eliminar asimetrías vinculadas a los costos de los servicios financieros. Un tercer elemento es la aceptabilidad. Este permite adaptar los medios para la implementación del derecho a los requerimientos y necesidades de los distintos grupos poblacionales de acuerdo con los diversos contextos sociales, culturales y económicos en los cuales viven (Serrano y Vázquez, 2013, 50). En relación con el derecho a la inclusión financiera, esto significa acoplar los servicios financieros a las especificidades de aquellos grupos excluidos del sistema. Por ejemplo, el crédito dirigido a grupos de escasos recursos debe orientarse a un préstamo rápido en pequeñas cantidades y a costos razonables, ya que los ingresos de este grupo poblacional son menores a sus gastos (Kumar, 2017, 5). Por último, la calidad se refiere a que los servicios y productos financieros cumplan de manera eficiente con su función a través del cumplimiento de la normativa y estándares internacionales.

En base a lo expuesto, la pregunta de análisis que se plantea es cómo el Sector financiero popular y solidario (SFPS) puede contribuir a la consolidación del derecho humano a la inclusión financiera.

## **2. La contribución del Sector financiero popular y solidario en la consolidación de la inclusión financiera**

Como una contrapuesta al modelo de economía capitalista, la economía social y solidaria sitúa al ser humano y su bienestar como su principal objetivo. En tal sentido, este tipo de modelo económico busca combatir la pobreza y la exclusión, principalmente a través de iniciativas desarrolladas por la sociedad civil. En el Ecuador, la economía solidaria adquiere su propia identidad, tomando el nombre de economía popular y solidaria, a través de la incorporación de fundamentos de la economía comunitaria andina. El fin de esta economía es guardar un equilibrio armónico y respetuoso entre el desarrollo del ser humano y la Naturaleza en base a los principios de reciprocidad, redistribución y ra-

cionalidad (Guridi y Jubeto, 2014, 20-42). Uno de los ejes de la economía popular y solidaria para combatir la pobreza y la exclusión constituye las finanzas populares y solidarias.

En el marco de la economía social y solidaria, las finanzas éticas y solidarias buscan impulsar el desarrollo integral y sustentable del ser humano a través del desarrollo de servicios financieros éticos que se adapten a las necesidades de los sectores excluidos por el sistema financiero formal (Orellana, 2014, 308). Consecuentemente, este tipo de finanzas pretende ir más allá de la maximización de los beneficios, la especulación financiera y la internacionalización del capital. En el Ecuador, en particular, las finanzas populares y solidarias, sustentadas en la economía popular y solidaria, tiene como objetivo democratizar el acceso a los servicios financieros, por un lado, y asegurar el desarrollo integral de las comunidades a través de la circulación de los flujos provenientes de la comunidad dentro de la comunidad para el beneficio de la comunidad, por otro lado. La implementación de este tipo de finanzas requiere en consecuencia una mayor intervención del Estado con el fin de impulsar los cambios normativos e institucionales necesarios (Orellana, 2014, 311-18).

El Código de Ética de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias define a este tipo de finanzas como el «[c]onjunto de ideas, esfuerzos, capacidades, apoyos, normas, programas, instrumentos, recursos y estructuras que actúan en cada situación geográfica definida y limitada (recinto, parroquia, barrio suburbano) para que la población, sobre la base de principios de integración del Sistema Económico Social y Solidario, de la Economía Popular y Solidaria y del Sector financiero popular y solidario, organice el mercado financiero del ahorro, del crédito y de los servicios financieros en su propio beneficio y en pos del desarrollo de toda la comunidad, abiertos al intercambio de productos y servicios financieros con otras localidades, en perspectiva de construir un nuevo sistema de flujos financieros que tengan al ser humano como centro del desarrollo económico y social.»

En este contexto, las finanzas populares y solidarias son el modelo financiero que mejor impulsaría la materialización del derecho humano a la inclusión financiera, debido a que ambos en principio sitúan como eje central al bienestar del ser humano. La inclusión financiera permite dotar de recursos y servicios a las personas más vulnerables de la sociedad con el fin de suprimir las inequidades estructurales relacionadas con aquellas barreras históricas, como la disparidad de los niveles de ingresos, las diferencias en infraestructura entre zonas urbanas y rurales, entre otras (García Álvarez, 2019, 14). En tal sentido, la implementa-



ción de este derecho guarda una estrecha relación con la materialización de los principios de las finanzas populares y solidarias, como son el principio de democracia, el principio de solidaridad y el principio de equidad.

El principio de democracia busca la penetración de los servicios financieros, especialmente en sectores excluidos. El derecho a la inclusión financiera impone al Estado, como obligación, la adopción de medias y mecanismos para el viabilizar la democratización, por ejemplo, a través de la disminución de requisitos para abrir una cuenta. Un objetivo base del Sector financiero popular y solidario es lograr el desarrollo integral y sustentable de la comunidad. Dos principios que sustentan este objetivo son la participación de las comunidades en la planificación y gestión de las finanzas (principio de solidaridad) y la redistribución de los propios recursos dentro de la comunidad. Una importante medida para garantizar el derecho humano a la inclusión financiera y que se conecta estrechamente con estos principios es el acceso de personas vulnerables a recursos mediante el sistema financiero para cubrir necesidades básicas o para dotar de capital semilla para el desarrollo de pequeños emprendimientos. Finalmente, el derecho humano a la inclusión financiera concretiza el principio de equidad, asegurando la igualdad en el acceso a los servicios financieros por parte de la población excluida del sistema a través de medidas, como la creación de productos financieros enfocados a las mujeres o personas de bajos ingresos.

El cumplimiento de los principios de las finanzas populares y solidarias a través del derecho humano a la inclusión financiera permiten a su vez cristalizar los principios de la economía solidaria, como son la inserción económica de aquellos excluidos de la economía capitalista (principio relativo a la distribución), la distribución justa y equitativa de los recursos (principio de reparto justo de la riqueza) y el impulso a la igualdad de oportunidades (principio de equidad).

### **3. La inclusión financiera en el Ecuador: ¿Cuál ha sido el aporte del Sector financiero popular y solidario?**

En el 2021 el 76% de personas a nivel mundial poseían una cuenta en una institución financiera. Esto representó un aumento del 50% en comparación al 51% promedio reportado diez años antes. La tasa de crecimiento promedio en países en desarrollo fue aún mayor. Esta creció de 42% en el 2011 a 71% en el 2021 (The Global Findex Database, 2021, 15-6).

La evolución de la inclusión financiera en el Ecuador también ha sido positiva. Según el Global Findex<sup>4</sup> Database, al 2021, el 64% de la población ecuatoriana mayor de quince años tenía una cuenta bancaria. Esto implicó un 25% de crecimiento frente al 51% registrado en el 2017. El aumento de la bancarización en el 2021 se registró principalmente en la población más vulnerable, 59% de personas pertenecientes al 40% de la población más pobre. Igualmente, la bancarización de mujeres subió 58%. Pese a estos avances, el 36% de la población no contaba todavía al 2021 con una cuenta. ¿Cuáles son las razones de esta exclusión?

El Global Findex 2021 muestra como barreras de exclusión activa a la burocracia relacionada con los requisitos de documentación exigidos por las entidades financieras. El 14% de la población sin acceso a servicios financieros sostuvo que carecía de la documentación necesaria. La lejanía de la institución financiera constituyó también un motivo para el 18%. Finalmente, el 28% de la población sostuvo que los servicios financieros son muy caros. En referencia a barreras relacionadas con la exclusión pasiva, el 6% expuso razones religiosas; el 14% adujo la falta de confianza en el sistema financiero; 19% expresó que un familiar cercano tiene ya una cuenta; y el 23% afirmó que no tiene fondos suficientes. Brechas particularmente críticas en el Ecuador para el acceso al sistema financiero constituyen la brecha de género, las brechas por ingreso ligadas a las brechas laborales y las barreras con relación a la distancia geográfica a los centros de atención.

En el Ecuador, únicamente el 31% de las mujeres toman personalmente las decisiones sobre las finanzas familiares frente al 49% de los hombres (CAF 2022, 5). Sus niveles de ahorro son bajos, solo 36% de las mujeres ahorro en los 12 últimos meses del 2021. Igualmente, la tendencia de las mujeres a ahorrar en casa (61%) es mayor a utilizar una cuenta bancaria (59%). Por otro lado, la incidencia de las mujeres ecuatorianas (36%) en la acción de búsqueda de nuevas fuentes de crédito fue mayor a la de los hombres (33%). Para el 2021, según el Global Findex, 3.7 millones de mujeres en el Ecuador no tienen acceso a una cuenta bancaria (42% de la población). Algunas de las razones que fundamentan estas brechas están ligadas a la falta de conocimientos financieros. En el estudio realizado por la CAF, 30% de las mujeres ecuatorianas percibe que su nivel de conocimientos financieros es bajo, 50% sobre el promedio y 12% muy alto. Otros motivos están vincu-

---

<sup>4</sup> El Global Findex es un estudio realizado por el Banco Mundial que analiza cuantitativamente el uso de servicios financieros de personas mayores de 15 años a nivel global. Este estudio se lo realiza cada 3 años. El último fue realizado en el 2021.

lados con los roles de género y con la percepción sobre la complementariedad de su aporte a las finanzas familiares, esto derivado de sus bajos ingresos debido a su menor participación en el mercado laboral (Auricchio *et al.* 2022, 5 – 13, 43).

La falta de ingresos y la precaria situación laboral constituyen un obstáculo decisivo para acceder al sistema financiero. Estos factores repercuten tanto en el ahorro como en la obtención de financiamiento. En países en desarrollo, los menguados índices de ahorro en el sistema financiero formal son una consecuencia de los bajos ingresos percibidos por la mayoría de la población y las dificultades de acceso a un empleo adecuado. En el Ecuador, por ejemplo, únicamente 39% de la población adulta ahorró dinero en el 2021, de ellos 13% lo hizo en una institución financiera, el 20% en cambio colocó su dinero fuera del sistema financiero (RFD, 2023, 26). Por otra parte, una de las consecuencias graves y preocupantes que genera la exclusión financiera es que las personas se ven obligadas a acudir a fuentes de crédito informales<sup>5</sup>. Esto incrementa significativamente su vulnerabilidad, ya que los expone a la usura, al riesgo de dependencia de las fuentes informales, al sobreendeudamiento y consecuentemente a la explotación (Kumar 20 7, 5). Por ejemplo, en el Ecuador, del 47% de los adultos que solicitaron un crédito en el 2021, 23% lo hizo a través de una institución financiera y el 29% accedió a un préstamo fuera del sistema financiero, en donde las tasas de interés pueden llegar a 1.250% anual (RFD, 2023, 29). Ante estas situaciones, la inclusión financiera se plantea como una necesidad imperiosa para proteger a las personas y garantizar su bienestar económico.

En el Ecuador, la falta de ingresos constituye una brecha crítica. El 23% de la población ecuatoriana no bancarizada afirmó que no cuenta con fondos suficientes para acceder al sistema financiero formal (Global Findex, 2021). Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en diciembre de 2022, la pobreza a nivel nacional se ubicó en el 25.2% y la pobreza extrema en el 8.2%. Para junio de 2021 una persona pobre por ingresos percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 84,71 mensuales y pobre extremo menos de USD 47,74 (INEC, 2021, 5, 7). En el marco de estas cifras, el 41% de la población pobre no tiene acceso a una cuenta (RFD, 2023, 14). Además, la falta de ingresos se vincula estrechamente con la precaria situación laboral de la población ecuatoriana. El 32.5% de la población tiene un empleo con

---

<sup>5</sup> Las fuentes de endeudamiento informales provienen de prestamistas de dinero no regulado por el Estado. Las tasas de interés sobre el crédito obtenido de este tipo de fuentes pueden llegar a ser muy altas.

las condiciones mínimas, como por ejemplo ingresos iguales o superiores al salario mínimo. Por otro lado, 67.5% de personas tiene un empleo, sin embargo, sin condiciones mínimas como una remuneración inferior al salario mínimo. En cambio, la población sin empleo creció de 4.2% en el 2019 a 5.2% en el 2021. De esta población, el 48% no tiene una cuenta. Estas cifras corroboran que la falta de fondos y empleo constituyen factores de exclusión financiera en el Ecuador que afectan en especial a la población pobre.

La lejanía a los centros geográficos constituye otra barrera para la inclusión financiera. El 18% de la población ecuatoriana adujo esta razón como limitante en el acceso. Los puntos de atención de las instituciones financieras pueden ser de tres tipos: físicos (oficinas, ventanillas, corresponsales no bancarios y solidarios), digitales (mediante el uso de dispositivos digitales, estos pueden ser POS<sup>6</sup> o botones de pago) o remotos (cajeros automáticos y oficinas de autoservicio). Al 2021, existían 122 puntos de atención por cada 1.000 km<sup>2</sup>. Consecuentemente, la persona debía trasladarse aproximadamente 8 km<sup>2</sup> de distancia para ser atendido presencialmente. A esto se suma el tiempo de espera, teniendo en cuenta que 370 personas accedían al mismo punto. En relación con los puntos de atención digitales, el Ecuador contaba al 2021 con 134 POS y cajas por cada 10.000 habitantes, un POS por cada 75 habitante; 6 botones de pago por cada 10.000 habitantes, un botón de pagos por cada 1.666 habitantes. Este tipo de puntos de atención tienen una mayor cobertura, ya que un gran número de personas lo pueden usar simultáneamente, eliminando así tiempos de traslado y espera. Sin embargo, su uso depende de la disponibilidad a Internet y el acceso a dispositivos móviles. Según el INEC, al 2023, 62.2% de los hogares tenía acceso Internet, de ellos el 44.4% se encontraba en zonas rurales. Con relación al acceso a equipo tecnológico, 33.1% de los hogares lo tenía y solamente 16.8% en el área rural. Igualmente, 59.6% poseía un teléfono celular activado. En referencia al uso de Internet, 72.7% de las personas mayores a 5 años lo utilizaban, 54.5% de ellas estaban en zonas rurales. Finalmente, el 7.6% de personas entre 15 y 49 años sufrían de analfabetismo digital o no tenía celular activado, el 19% se encontraba en la ruralidad. En referencia a los canales remotos, cajeros automáticos, existían 5 por cada 10.000 habitantes (RFD, 2022, 19-20). Las brechas expuestas exponen los desafíos del Estado y las instituciones financieras ecuatorianas para garantizar una efectiva inclusión financiera.

---

<sup>6</sup> Los POS o terminal de pago son dispositivos electrónicos mediante los cuales un comercio puede realizar el cobro desde una tarjeta de crédito o débito.

En el Ecuador, la inclusión financiera no está reconocida como un derecho. La Constitución ecuatoriana establece que el Estado fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito (art. 308). Por otro lado, el Código Orgánico Monetario y Financiero categoriza a la inclusión como un principio (art. 4). El ente encargado de velar por su materialización es la Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF). Mediante resolución emitida en el 2023, la JPRF emitió la Política Nacional de Inclusión Financiera, definiendo las directrices generales para impulsar la incorporación especialmente de los grupos más vulnerables al sector financiero ecuatoriano con el fin de lograr el bienestar financiero, la igualdad y la equidad. El primer instrumento de ejecución de esta Política constituye la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2023 – 2027, la cual prevé las siguientes áreas de intervención: puntos de acceso y canales, oferta de productos y servicios financieros digitales, financiamiento de las mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) e infraestructura de crédito; protección al usuario financiero, y educación financiera. Estos ejes de intervención se focalizan justamente en eliminar las barreras de accesibilidad geográfica, de género e de ingreso. La Estrategia se encuentra actualmente en ejecución, por lo tanto, todavía no arroja resultados.

En el Ecuador, el fortalecimiento de la inclusión financiera depende de la adopción medidas relacionadas con dos ejes, la incorporación de sectores tradicionalmente excluidos y la promoción de innovaciones financieras.

Con relación al primer eje, las siguientes medidas han sido identificadas como fundamentales: el diseño de productos financieros adecuados y asequibles focalizados en los sectores vulnerables, como nano créditos o microcréditos; la eliminación de barreras para el otorgamiento del crédito, por ejemplo, a través de cambios normativos, tasas de interés más flexibles y la canalización de bonos y créditos; y el fortalecimiento de la educación financiera. El segundo eje se concentra principalmente en la transformación digital del sistema financiero. El uso de tecnologías permite la expansión de los servicios y la inserción financiera de grupos vulnerables. La concretización de estas medidas requiere de la adopción de políticas públicas impulsadas por el Estado.

¿Qué medidas han sido emprendidas por el Estado ecuatoriano para garantizar la inclusión financiera? Con el fin de garantizar la incorporación de sectores excluidos del sistema financiero, un mecanismo impulsado por el Estado fue el establecimiento con tarifa 0 de los servicios mayormente usados para transacciones. Teniendo en cuenta que 28% de la población adulta argumentó los altos costos de los servicios financieros como una barrera, la tarifa 0 apunta a garantizar la asequi-

bilidad de los servicios. Otro avance importante en favor de la inclusión financiera es la canalización del bono de desarrollo humano a través del sistema financiero nacional. Esto constituye un paso significativo en el proceso de inserción financiera formal de personas pobres (ASO-BANCA, 2022, 10). Sin embargo, otras medidas importantes para fortalecer la inclusión financiera continúan a la espera de ser adoptadas. El Ecuador requiere un cambio urgente de normativa que facilite, por ejemplo, la transformación digital del sistema financiero. Igualmente, es imperante eliminar barreras de mercado mediante la flexibilización de las tasas de interés para impulsar en nano y microcrédito.

En relación con la promoción de innovaciones financieras, la pandemia del COVID 19 impulsó las transacciones bancarias en entornos digitales. Según la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ASO-BANCA), las transacciones realizadas en el sistema financiero ecuatoriano se incrementaron en el 2021 en un 10.4% con relación al 2019<sup>7</sup>. De los 695 millones de transacciones realizadas en el 2021, 41.1% se efectuaron por canales digitales, 37.1% por puntos de atención físicos y 21,8% por remotos. El fomento del uso de canales digitales permite ampliar el alcance de los servicios financieros, mejorar el bienestar y estimular el desarrollo económico tanto de individuos como de empresas (ASOBANCA, 2022, 10 - 22). El fortalecimiento del empleo de tecnologías aplicadas a los servicios financieros debe estar acompañado de políticas públicas enfocadas a superar las brechas digitales de la población a través de medidas que fomenten el acceso a dispositivos móviles, servicios de Internet y educación digital (RFD, 2023, 20).

En base a los antecedentes expuestos sobre los avances en la inclusión financiera en el Ecuador, el artículo se focalizará a continuación en abordar el aporte del Sector financiero popular y solidario (SFPS) en esta evolución.

La Constitución ecuatoriana establece que el régimen de desarrollo está sustentado en varios sistemas, entre ellos el económico. Estos sistemas deben garantizar la concretización del buen vivir (art. 275). Un eje clave en el desarrollo económico constituye el sistema financiero. De acuerdo con la Norma Suprema, éste está compuesto por tres sectores: público, privado y del popular y solidario (art. 309). En el Ecuador el SFPS está regulado por la Ley orgánica de la economía popular y solidaria y el Sector financiero popular y solidario. Esta Ley señala como una medida de fomento, relacionada con la inclusión financiera, el diseño e implementación de productos financieros especializados y dife-

---

<sup>7</sup> Las transacciones realizadas en el sistema financiero del Ecuador fueron en 2019 de 182 millones, en 2020 de 195 millones y en 2021 de 695 millones.

renciados. A continuación, el artículo analizará si el Sector financiero popular y solidario<sup>8</sup> ha contribuido al fortalecimiento de la inclusión financiera a través de la incorporación de sectores tradicionalmente excluidos y la promoción de innovaciones financieras.

Para analizar la incorporación de sectores tradicionalmente excluidos en el SFPS, es necesario revisar algunas cifras. Según el Goblal Fin-dex, en el 2021, alrededor de 7.4 millones de personas mayores de 15 años en el Ecuador contaba con una cuenta financiera. A diciembre de 2022, esta cifra se incrementó en 11.06% (Banco Central del Ecuador 2023). Del número de ecuatorianos bancarizados en el 2021, 5.2 millones son clientes del SFPS, de acuerdo con el portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Esta cifra subió a 5.8 millones en el 2023. En cuanto a la distribución de los clientes por género, 51.3% son hombres y 48.7% son mujeres.

Tabla 1

### Número de clientes del Sector financiero popular y solidario en el Ecuador

Periodo	Número de Clientes SFPS	Hombres	Mujeres
dic-20	4.920.063	51,6%	48,4%
dic-21	5.226.137	51,5%	48,5%
dic-22	5.524.681	57,4%	48,6%
dic-23	5.825.889	51,3%	48,7%

*Fuente:* Portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
Elaboración propia

Con relación a las operaciones financieras realizadas por el SFPS, las colocaciones y las captaciones se han incrementado en el tiempo. En el 2023 el sector captó 17.441,1 millones de dólares, de los cuales 52.90% de las captaciones fueron realizadas por mujeres frente al 47.10% de los hombres. Por otro lado, las colocaciones alcanzaron 19.376,9 millones en el mismo año. Al contrario de lo ocurrido con las captaciones, la mayoría de las colocaciones (58.30%) favoreció a los hombres a diferencia de las mujeres que recibieron 41.70%.

<sup>8</sup> A diciembre de 2023, el Sector Financiero Popular y Solidario estaba conformado por 408 entidades, 99% son cooperativas de ahorro y crédito y 1% constituye mutualistas.

Tabla 2

### Captaciones y colocaciones en el Sector financiero popular y solidario en el Ecuador

Período	Captaciones SFPS	Hombres	Mujeres	Colocaciones SFPS	Hombres	Mujeres
2020	12.006,40	47,30%	52,70%	12.235,10	60,80%	39,20%
2021	14.037,80	47,30%	52,70%	14.639,00	59,80%	40,20%
2022	16.557,70	47,70%	52,60%	17834,90	58,90%	41,10%
2023	17.441,10	47,10%	52,90%	19376,90	58,30%	41,70%

*Fuente:* Portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
Elaboración propia

En cuanto a la caracterización del crédito, entre el 2020 y 2022, el monto promedio otorgado por el Sector fue de 9.142,4 millones. El crédito percibido por las mujeres ascendió en promedio al 58.09%, mientras que los hombres recibieron únicamente el 41.91%. En el 2023, esta tendencia se revierte. El Sector otorga 10.459,20 millones, de ellos el 56.5% lo reciben los hombres frente al 43.5% de las mujeres. Por otro lado, al analizar el nivel de educación de la población que recibe créditos del sector, la mayoría de los créditos los reciben personas con instrucción secundaria, seguido por clientes con estudios superiores. El porcentaje de personas con estudios primarios y sin estudios que reciben crédito en el Sector es marginal. A esto se suma que la distribución del monto del crédito otorgado por actividad del cliente se concentra principalmente en cuatro: empleado público, empleado privado, comerciantes y agricultores. Personas dedicadas a labores del hogar, por ejemplo, son acreedoras a un porcentaje reducido del volumen total de crédito otorgado por el Sector.

Tabla 3

### Caracterización del crédito por género en el Sector financiero popular y solidario en el Ecuador

Período	Crédito SFPS	Hombres	Mujeres
2020	5852,4	40,89%	59,11%
2021	9156,4	42,00%	58,00%
2022	11101,6	42,85%	57,15%
2023	10459,2	56,5%	43,5%

*Fuente:* Portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
Elaboración propia



Tabla 4

### Caracterización del crédito por nivel de educación en el Sector financiero popular y solidario en el Ecuador

Período	Crédito SFPS	Sin educación formal	Primaria	Secundaria	Superior
2020	5852,4	0,46%	1,54%	66,96%	31,04%
2021	9156,4	0,42%	1,59%	66,82%	31,17%
2022	11101,6	0,42%	1,64%	67,64%	30,35%
2023	10459,2	0,42%	1,78%	67,92%	29,88%

*Fuente:* Portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
Elaboración propia

Tabla 5

### Caracterización del crédito por ocupación en el Sector financiero popular y solidario en el Ecuador

Período	Crédito SFPS	Empleado privado	Empleado público	Comercio	Agricultura	Ama de casa
2020	5852,4	16,71%	14,21%	13,26%	10,10%	4,41%
2021	9156,4	18,77%	13,59%	14,27%	48,68%	4,63%
2022	11101,6	18,42%	12,02%	15,47%	12,35%	3,04%
2023	10459,2	16,47%	12,27%	14,99%	12,98%	1,01%

*Fuente:* Portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
Elaboración propia

Otro punto por analizar en el acceso al crédito es el tipo de crédito que otorga el SFPS. La tendencia entre el 2020 y 2023 indica que la mayor cantidad de recursos crediticios se destinan al consumo, seguido por el microcrédito, el crédito para vivienda y finalmente el crédito productivo.

Tabla 6

### Caracterización del tipo de crédito otorgado por el Sector financiero popular y solidario en el Ecuador

Período	Crédito SFPS	Consumo	Microcrédito	Vivienda	Productivo
2020	5852,4	49,08%	43,59%	5,70%	1,62%
2021	9156,4	48,98%	43,81%	6,12%	1,08%
2022	11101,6	49,79%	44,32%	4,90%	0,98%
2023	10459,2	52,01%	42,21%	4,79%	0,98%

*Fuente:* Portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
Elaboración propia

Estas cifras demuestran que si bien es cierto el sector cooperativo ecuatoriano ha contribuido decisivamente a la bancarización y a la integración de la mujer en el sistema, no ha logrado superar las barreras de ingreso y tampoco impulsar el desarrollo económico. La población afectada por la pobreza y por la precaria situación laboral aún no tiene cabida en el sistema. Esto se debe justamente por la falta de productos financieros adecuados para esta población vulnerable. De la misma manera, la caracterización del tipo de crédito demuestra claramente que el Sector no está contribuyendo adecuadamente al desarrollo local de las comunidades, especialmente de las más pobres, cuanto el crédito se dirige principalmente al consumo y no propiamente al fomento de la producción.

Para lograr una mayor penetración en segmentos con economías precarias, es necesario que el SFPS fomente el desarrollo de productos financieros dirigidos a superar las brechas relacionadas con la exclusión pasiva, como por ejemplo el nano crédito<sup>9</sup>. El sistema financiero privado ecuatoriano se ha adelantado en esta iniciativa. El Banco del Pichincha ofrece créditos desde 100 hasta máximo 500 USD a plazos cortos (tres meses hasta seis meses). Este tipo de préstamos se enfoca a clientes jóvenes sin historial crediticio, personas que reciben sueldo fijo, personas que reciben el sueldo en cuentas de la institución financiera y personas con negocios propios. Según el Banco, entre octubre de 2022 a abril de 2023, más de 23.000 clientes accedieron a este tipo financiamiento y el 80% de su deuda ya había sido cancelada. A pesar de esta iniciativa, todavía falta incorporar a la población que no tiene un empleo estable o que están en el umbral de la pobreza, teniendo en cuenta que, en el 2021, de acuerdo con datos del INEC, solo el 32.5% de las personas recibe ingresos iguales o superiores al salario mínimo. De allí que para integrar a la población que no tiene un empleo adecuado (67.5%) o está en el desempleo (5.2%), es necesario el diseño de productos financieros más flexibles y de mayor alcance, como créditos aún más pequeños que borden los 25 a 50 USD.

En el 2021, El 18% de la población ecuatoriana señaló a la distancia geográfica de los centros de atención como otra barrera de acceso al sistema financiero ecuatoriano. La promoción de innovaciones financieras está dirigida a eliminar barreras relacionadas con la exclusión activa, vinculadas a los altos costos financieros que generan los puntos de atención físicos y la propia distancia física a estos centros. Para analizar esta medida, es necesario observar la evolución de los puntos de atención en el sis-

---

<sup>9</sup> El nanocrédito son préstamos de baja cuantía a corto plazo, que se otorgan rápidamente y con mínimos requisitos.

tema financiero ecuatoriano. En el cuarto trimestre de 2023, los 55.831 puntos de atención a nivel nacional se distribuyeron de la siguiente manera: 72% corresponsales no bancarios, 13% cajeros automáticos, 7% oficinas, 6% agentes auxiliares, 3% corresponsales solidarios.

Tabla 7

### Distribución de los puntos de atención en el sistema financiero ecuatoriano

Período	Oficinas	Cajeros Automáticos	Corresponsales no Bancarios	Corresponsales Solidarios	Agentes Auxiliares	Total
VI 2021	3.548	6.344	30.626	802	-	41.320
VI 2022	6.747	6.745	38.066	1.176	-	52.734
VI 2023	3.857	7.150	40.236	1.463	3.125	55.831

*Fuente:* Banco Central del Ecuador, Estadísticas de inclusión financiera del sistema financiero nacional

Elaboración propia

En el 2023, el SFPS aglutinó 5.568 de puntos de atención a nivel nacional, de los cuales el 40% son oficinas, 34% cajeros automáticos y 26% corresponsales solidarios. En relación con el número de puntos de atención por nivel de ruralidad, 2.560 puntos abarcan del 25% al 50% de la población rural.

Tabla 8

### Distribución de los puntos de atención del Sector financiero popular y solidario en el Ecuador

Periodo	Oficinas	Cajeros Automáticos	Corresponsales Solidarios	Total
2019	1780	874	212	2866
2020	1773	1228	547	3548
2021	1780	1414	617	3811
2022	2009	1673	1029	4711
2023	2211	1910	1447	5568
2024	2201	2202	1697	6100

*Fuente:* Portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Elaboración propia

Tabla 9

### Número de puntos de atención del Sector financiero popular y solidario por nivel de ruralidad del cantón

Periodo	Menor al 25%	Del 25% al 50%	Del 50% al 75%	Del 75% al 100%
2019	454	1355	657	399
2020	571	1648	853	475
2021	648	1767	897	499
2022	801	2211	1098	601
2023	997	2560	1290	721
2024	1083	2826	1410	781

*Fuente:* Portal estadístico de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria  
Elaboración propia

Las cifras permiten constatar que el SFPS privilegia los puntos de atención físicos. Al comparar las cifras del Sector relacionadas a este tipo de canales de atención con la distribución de los puntos del sistema financiero nacional, es posible observar que el Sector tiene una importante presencia en oficinas a nivel nacional. Sin embargo, su presencia a través de corresponsales solidarios (3%) es notablemente reducida comparativamente con los corresponsales no bancarios (72%) a nivel nacional. Una de las estrategias emprendidas por el sector financiero ecuatoriano para fomentar la inclusión financiera ha sido la inversión en corresponsales no bancarios (CNB) o corresponsales solidarios (CS)<sup>10</sup>. El sector financiero público y privado emprendió la iniciativa y la ha superado, dejando atrás al SFPS. CNB, como Banco del Barrio<sup>11</sup> (Banco de Guayaquil), Mi Vecino (Banco del Pichincha) y Tu Banco Aquí (Banco del Pacífico) ofertan servicios como depósitos, retiros, giros nacionales e internacionales, pagos de servicio, incluso el cobro del bono de desarrollo humano se puede realizar a través de estos canales. Los CNB o CS constituyen una apuesta decisiva del sector financiero ecua-

<sup>10</sup> Los corresponsales no bancarios (CNB) o corresponsales solidarios (CS) son canales de atención mediante los cuales las entidades financieras ofertan servicios financieros a través de locales comerciales cercanos a la residencia del usuario. La diferencia entre ambos canales radica en que los CNB pertenecen al sector bancario privado y público, mientras que los CS se enmarcan en el sector financiero popular y solidario.

<sup>11</sup> El Banco de Guayaquil fue el pionero en implementar CNB mediante su aprobación en 2008 por la Junta Bancaria.

toriano para ampliar la cobertura de servicios a toda la población, sin tener que incurrir en la inversión en oficinas. En este sentido, el SFPS debe apostar por ampliar el alcance de los CS para aumentar su participación en zonas donde no tienen oficinas.

Con relación a otros canales de atención, el SFPS ofrece servicios a través de canales remotos, como cajeros automáticos. Lamentablemente, el Sector no ha impulsado la bancarización de la población excluida a través de la tecnología, como por ejemplo a través de la implementación de plataformas y aplicaciones digitales. Como es posible observar en las cifras (Tabla 8), canales digitales, como POS o canales de pago, no se son ofertados por el Sector. Esto implica una gran debilidad de participación frente a las instituciones parte del sistema financiero privado. Una mayor promoción de innovaciones tecnológicas permitiría reducir costos operativos y ampliar tanto su alcance como participación.

De las cifras analizadas es posible concluir que el SFPS ha contribuido significativamente a la inclusión financiera en el Ecuador, cumpliendo así con los principios de democracia, de solidaridad y de redistribución. Sin embargo, todavía falta camino por recorrer, especialmente en el diseño de productos y el desarrollo e innovaciones tecnológicas para incorporar a la población vulnerable.

#### 4. Conclusiones

El Ecuador cuenta con una estructura normativa e institucional que le ha permitido dar pasos significativos en el fortalecimiento de la inclusión financiera. El Sector financiero popular y solidario ha contribuido con estos avances. No obstante, existe todavía una tarea pendiente para superar la exclusión de grupos vulnerables en el sistema financiero.

Para superar la exclusión financiera, es necesaria la adopción de políticas públicas que tengan un carácter obligatorio. La barrera de ingreso requiere por el ejemplo el diseño de productos financieros, dirigidos a personas con precaria situación laboral y escasos fondos, como los nanocréditos. El SFPS no ha dado pasos significativos en la eliminación de esta barrera. El otorgamiento de créditos a personas sin educación formal o que sufren de precariedad laboral es aún marginal. Al contrario del SFPS, el sistema financiero privado ha incursionado en la oferta de productos, pero aun sin llegar a los estratos más pobres de la población.

Igualmente, el sistema ha emprendido esfuerzos para acortar la brecha de género. Los índices mostrados por el SFPS en la inclusión de

mujeres al sistema financiero son alentadores, pero no suficientes. Lamentablemente, todavía las cifras demuestran que la debilidad económica y la falta de educación financiera de las mujeres sigue siendo una barrera determinante para su acceso al sistema financiero. Estas podrían ser superadas tanto con el diseño de productos dirigidos a las necesidades y realidades de las mujeres, como con un decidido fortalecimiento de sus conocimientos y destrezas financieras.

Finalmente, en cuanto a la brecha relacionada con la distancia geográfica a los puntos de atención, la pandemia del COVID 19 permitió el impulso del uso de tecnologías para la prestación de servicios financieros. Si bien es cierto el SFPS ha apostado por acercar sus servicios a través de puntos de atención físicos a zonas rurales, donde el acceso a medios tecnológicos e a Internet todavía debe intensificarse, ha perdido por otro lado, terreno en la penetración a través de otros puntos de atención como los corresponsales solidarios y el uso de plataformas tecnológicas. El sector financiero ecuatoriano juntamente con el apoyo del Estado debe emprender medidas dirigidas a fortalecer especialmente los canales de atención digitales.

La inclusión financiera como un derecho podría acelerar la adopción de medidas necesarias para lograr su avance en el Ecuador. Su reconocimiento viabilizaría la adopción y cumplimiento de políticas públicas necesarias como una obligación exigible al Estado y las instituciones financieras. Además, permitiría que las entidades que conforman el sistema trabajen en coordinación. Una debilidad descubierta en el desarrollo de este artículo es la disímil gestión de la información financiera. Existen tres bases de datos diferentes, una generada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, otra por la ASOBANCA y otra por el Banco Central del Ecuador. Esto impide tener un panorama consolidado sobre el desenvolvimiento del sector financiero en el Ecuador.

## 5. Bibliografía

- ARRÉGUI SOLANO, Ruth, GUERRERO MURGUEYTIO, Rosa Matilde y PONCE SILVA, Karina. 2020. *Inclusión financiera y desarrollo. Situación actual, retos y desafíos de la banca*. Guayaquil: Universidad Espíritu Santo.
- ASOBANCA. 2022. *El avance de la banca digital en Ecuador* (ASOBANCA).
- AURICCHIO, Bárbara, LARA, Edgar, MEJÍA, Diana, REMICIO, Paula y VALDEZ, Meyly. 2022. Capacidades Financieras de las mujeres. Brechas de género en las encuestas de capacidades Financieras de CAF: Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. CAF.

- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. 2023. *Estadísticas monetarias: Estadísticas de inclusión financiera*. <https://contenido.bce.fin.ec/home1/economia/tasas/in-diceINCFIN.htm>
- GARCÍA ÁLVAREZ, Santiago. 2019. *Inclusión financiera y economía popular y solidaria: propuesta de agenda de políticas públicas para Ecuador*. Quito: UCE.
- GRUPO CONSULTIVO DE AYUDA A LOS POBRES (CGAP). 2012. *Guía para la regulación y la supervisión de las microfinanzas*. Washington: CGAP.
- GURIDI, Luis y JUBETO, Yolanda. 2014. «Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria». En *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, pp. 17-55. Bilbao: Heoga,
- INEC. 2021. *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021 (ENEMDU) Indicadores de Pobreza y Desigualdad*. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2021/Junio-2021/202106\\_PobrezayDesigualdad.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2021/Junio-2021/202106_PobrezayDesigualdad.pdf)
- KUMAR, Praadep. 2017. «Acceso a finanzas y derechos humanos». *MPRA* n.º 80336: pp. 1-15.
- LEÓN MORETA, María Augusta. 2015. *The Human Rights Fundaments of Conservation in the Context of the Extraction of Energy Resources*. Göttingen: V&R unipress.
- LUMA RAMOS, João Carlos Ferraz. 2018. *Inclusión fnanciera para la inserción productiva de las empresas de menor tamaño en América Latina*. CEPAL.
- ORELLANA, Enrique. 2014. «Los aspectos financieros del sistema de economía social y solidaria y Sector financiero popular y solidario: microfinanzas, finanzas populares y finanzas solidarias». En *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, pp. 283-328. Bilbao: Heoga.
- QUERALT, Jahel. 2016. «Un derecho humano a la inclusión financiera». En *Cuestiones éticas en el alivio de la pobreza*, editado por Helmut P. Gaisbauer, Gottfried Schweiger y Clemens Sedmak, pp. 77-92. Springer.
- RED DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO. 2023. *Avances en la inclusión financiera en Ecuador*. RFD: Quito.
- RED DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO. 2022. *Educación y Bienestar Financiero: Tarea pendiente en el Ecuador y la región*. RFD: Quito.
- SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel. 2013. *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.





# Las tecnologías grupales de crédito en el Ecuador: análisis situacional en las Cooperativas de Ahorro y Crédito

Group lending in Ecuador: situational analysis in Credit Unions

Carlos Andrés Oñate-Paredes

Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E)  
carlos.onate@uasb.edu.ec

doi: <https://doi.org/10.18543/dec.3179>

Recibido: 24 de abril de 2024  
Aceptado: 15 de junio de 2024  
Publicado en línea: noviembre de 2024

---

**Sumario:** 1. Introducción.—2. Las tecnologías de crédito grupales. 2.1. Caracterización general. 2.2. Tecnologías de microcrédito grupal en el Ecuador.—3. Las COAC del segmento 1 y sus productos de crédito grupal. 3.1. Generalidades. 3.2. Análisis de los productos de crédito grupales en las COAC del segmento 1.—4. Discusiones finales.—5. Bibliografía.

**Summary:** 1. Introduction.—2. Group credit technologies. 2.1. General characterization. 2.2. Group microcredit technologies in Ecuador.—3. The COACs of segment 1 and their group credit products. 3.1. Generalities. 3.2. Analysis of group credit products in the COACs of segment 1.—4. Final discussions.—5. Bibliography.

**Resumen:** El presente artículo tiene como objetivo analizar la pertinencia de los productos de crédito ofrecidos por las cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1 del Ecuador, con énfasis en la importancia que tienen las tecnologías de crédito grupales solidarias para prestamistas y prestatarios. El texto analiza la relación de los créditos grupales con la Economía Popular y Solidaria, así como los potenciales beneficios que tendría su implementación en las operaciones de las cooperativas y también en el ámbito social y económico de los prestatarios. El levantamiento de revisión bibliográfica sobre experiencias de tecnologías de crédito grupal en el Ecuador, determina el poco interés del Sistema Financiero Nacional (SFN) en entregar créditos grupales solidarios; de hecho, solamente un 4% de cooperativas de ahorro y crédito del segmento 1 ofrecen este tipo de préstamos a sus socios en la actualidad. Las conclusiones de la investigación se dirigen a contrastar las bondades de las tecnologías de crédito grupales solidarias como forma de minimizar problemas de selección adversa, versus la realidad normativa y económica del SFN, así como entender que, si bien son necesarios procesos de inclusión financiera en el Ecuador, aparentemente no hay interés mayoritario en las cooperativas del segmento 1 de

atender esta problemática desde el desarrollo e implementación tecnologías de crédito alternativas.

**Palabras clave:** tecnologías grupales de crédito; Cooperativas de Ahorro y Crédito, Ecuador.

**Abstract:** The objective of this article is to analyze the relevance of credit products offered by Ecuadorian Credit Unions of segment 1, with emphasis on the importance of group lending technologies for lenders and borrowers. The text analyzes the relationship of group lending with the Popular and Solidarity Economy, as well as the potential benefits that its implementation would have in the operations of cooperatives and also in the social and economic sphere of the borrowers. The bibliographic review on experiences of Ecuadorian group lending determines the little interest of the National Financial System (NFS) in providing solidarity group credits; In fact, only 4% of segment 1 savings and credit cooperatives currently offer this type of loans to their members. The conclusions of the research are aimed at contrasting the benefits of group lending technologies as a way to minimize problems of adverse selection, versus the regulatory and economic reality of the NFS, as well as understanding that, although financial inclusion processes are necessary in Ecuador, there is apparently no majority interest in segment 1 cooperatives to address this problem through the development and implementation of alternative credit technologies.

**Keywords:** Group Lending; Credit Unions, Ecuador.

---

## 1. Introducción

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 marcó un hito en la formalización de la normativa local referente a la Economía Popular y Solidaria (EPS), tanto en su sector real como en el financiero (este último conocido como Sector Financiero Popular y Solidario – SFPS). Según el Artículo 83 de la Constitución (EC, 2008), el sistema económico vigente en el país es social y solidario; es decir, «reconoce al ser humano como sujeto y fin», buscando condiciones que permitan alcanzar el «buen vivir». Además, esta misma Constitución reconoce que la EPS se «regulará de acuerdo con la ley», incluyendo a grupos de cooperativas (financieras y no financieras), asociaciones y sectores comunitarios. De tal forma, se podría afirmar que el paraguas conceptual del SFPS, del cual hacen parte las cooperativas de ahorro y crédito (COAC), es la definición de la Economía Social y Solidaria (ESS).

De acuerdo a Coraggio (2011), la ESS es definida de dos formas: i) como un «sistema económico cuyo funcionamiento asegura la base material integrada a una sociedad justa y equilibrada»; ii) «es un proyecto de acción colectiva dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva —actual o potencial— de construir un sistema económico alternativo»; estas definiciones insinúan entre líneas que, el proyecto sociopolítico y económico estaría en pugna con un sistema dominado por el principio de mercado. Según el mismo autor, existen diversos principios económicos que orientan las prácticas de la ESS, entre los cuales se destacan: la existencia de trabajo para todos, acceso de trabajadores a todas las formas de conocimiento y medios de producción, autogestión colectiva, producción socialmente responsable, justicia social, no explotación del trabajo ajeno, sustentabilidad económica, consumo responsable, libre iniciativa e innovación socialmente responsable, pluralismo/diversidad, no discriminación individual o grupal, complejidad/sinergia entre organizaciones y emprendimientos de la ESS, territorialidad.

Además de los principios mencionados, es importante acotar que Coraggio incluye otros que tienen mayor relación con el ámbito cooperativista y económico: i) cooperación solidaria, que implica «integración social del sistema de producción»; y, ii) el entendimiento de que el dinero no crea dinero (no usura), entendiendo a este activo financiero como un medio, y no como un fin, dando relevancia, entre otros conceptos, a la aplicación de monedas sociales. Este punto es de fundamental debate en el contexto de la presente investigación, pues si bien los conceptos de no usura son (o deberían ser) las bases del funcionamiento y enfoque de las organizaciones del SFPS (incluyendo las COAC

y mutualistas), la realidad es distinta, encontrando, inclusive, similitudes con entidades privadas y públicas que tienen fines de lucro (llámense bancos públicos o privados).

Las COAC del Ecuador, al ser parte constitutiva del SFPS, fundamentan su accionar, especialmente, en los conceptos estipulados en la Constitución del 2008, en legislaciones específicas del sector (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria – LOEPS – de 2011 y su Reglamento, publicado en 2012) y en el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF). La LOEPS (EC SEPS, 2011), en su Título III, enfatiza que las organizaciones que integran el SFPS son las COAC, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales y cajas de ahorro. Según la misma ley, las cooperativas, como organizaciones fundamentales para la EPS, se definen como «sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturas en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social»; en específico, las COAC son organizaciones que, según el COMYF (EC, 2014), se fundamentan en los principios establecidos en la LOEPS y se enfocan en la intermediación financiera, estando sujetas a las regulaciones emitidas por la Junta de Política y Regulación Financiera.

Según datos del catastro actualizado de organizaciones del SFPS<sup>1</sup>, sistematizado por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria - SEPS<sup>2</sup> (SEPS, 2024a), existen 429 organizaciones, de las cuales 404 son COAC, 4 mutualistas, 1 caja central (FINANCOOP), 4 entidades de apoyo (INSOTEC, FACES, ESPOIR y Fondo Ecuménico), 15 organismos de integración que incluyen redes, uniones y federaciones y, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS). Estos datos conllevan a la conclusión que, las COAC son las organizaciones prestadoras de servicios financieros más distintivas del sector, lo cual es validado por su magnitud en términos de activos, pasivos y patrimonio. Según datos de la SEPS (2024b), el número de certificados de aportación de las COAC en el Ecuador asciende a 9.828.352, sumando un total de USD 20.044 millones en cartera de crédito y USD 21.135 millones en depósitos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Datos al 26 de enero de 2024.

<sup>2</sup> Según la página de la SEPS, esta institución es el «organismo técnico de supervisión y control de las entidades del sector Financiero Popular y Solidario, y de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador que, en el ámbito de su competencia, promueve su sostenibilidad y correcto funcionamiento para proteger a sus socios.»

<sup>3</sup> Datos actualizados a noviembre 2023.

Cabe resaltar que el tamaño del sistema cooperativo de ahorro y crédito ecuatoriano no es menor en comparación con el resto del sistema financiero nacional. De acuerdo con datos de la Asociación de Bancos Privados del Ecuador (ASOBANCA), a noviembre 2023, el total de activos del sistema financiero nacional alcanzó los USD 83.416 millones, de los cuales 29% se concentró específicamente en las COAC (ASOBANCA, 2024), evidenciando la importancia de las principales entidades del SFPS en la economía financiera del Ecuador. Adicionalmente, si se comparan a las COAC ecuatorianas con sus pares latinoamericanos, éstas se constituyen como el segundo sistema cooperativo de ahorro y crédito más potente de América Latina (solamente luego de Brasil), y, es el sistema cooperativo más importante de la región si consideramos su participación dentro del total del sistema financiero local (DGRV, 2022).

Comprendiendo la importancia de las COAC dentro de la EPS, el SFPS y el sector financiero nacional, se procede a definir la problemática de la presente investigación referente al papel de solidaridad y no usura de estas organizaciones, pues como visto en párrafos anteriores, Coraggio (2011) trata a estos dos temas como principios económicos que orientan las prácticas de la ESS. Estos principios, especialmente vinculados con solidaridad, se pueden también traducir en la búsqueda de objetivos de los socios de las COAC, pues según Segovia-Vargas *et al.* (2023), la administración de microcréditos realizada por las COAC tiene un impacto significativo en las comunidades locales, ya que contribuye a su desarrollo de distintas formas: facilitando la obtención de servicios financieros que, en otros escenarios, serían difíciles de acceder (y al no tener acceso, conducen a la búsquedas de agiotistas), y «mejorando las infraestructuras y respaldando a las microempresas». Estos mismos autores concluyen que las COAC desempeñan un papel fundamental en la promoción de la inclusión financiera, convirtiéndose, al mismo tiempo, en instrumentos primordiales para el desarrollo económico sostenible y desarrollo de las microempresas (desde la provisión de créditos). Dichos conceptos también son compartidos por el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP, 2005), donde además se afirma que las COAC atienden mercados poco atractivos para los bancos.

Bajo esta visión, donde las COAC son entendidas como instrumentos de inclusión financiera y desarrollo económico de sus socios, la presente investigación tiene como objetivo analizar la pertinencia de los productos de crédito ofrecidos por las COAC del segmento 1 del Ecuador, con un enfoque especial en las tecnologías grupales solidarias, y entendiendo su importancia como alternativas adecuadas de endeudamiento para satisfacer las necesidades financieras de su público objetivo.

Es importante aclarar que, en este artículo se contrastarán los productos de crédito actualmente ofrecidos por las COAC del segmento 1 del Ecuador con las tecnologías grupales solidarias, que pese a tener su origen en las microfinanzas, y que no son (ni deben ser) de uso exclusivo de cooperativas de ahorro y crédito, fundamentan su enfoque en el cierre de brechas de población económicamente más vulnerable, concepto que tiene relación directa con los fundamentos de la ESS y en definitiva del SFPS.

Además de la introducción, el artículo presenta 3 secciones adicionales: el capítulo 2 caracteriza a las tecnologías de crédito grupales y solidarias desde una visión conceptual, y describe las experiencias de créditos grupales en el Ecuador. El capítulo 3 aborda la oferta de los productos de crédito de las COAC del segmento 1, dando mayor preponderancia a la presentación del análisis de resultados de un levantamiento de información primaria proveniente de las páginas web de las propias entidades. Finalmente, en el capítulo final, se desarrollan las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

## 2. Las tecnologías de crédito grupales

### 2.1. Caracterización general

De acuerdo con Ledgerwood (1998, 1), la definición de microfinanzas es la siguiente:

«...prestación de servicios financieros a clientes de bajos ingresos, incluidos los trabajadores por cuenta propia. Los servicios financieros generalmente incluyen ahorro y crédito; sin embargo, algunas organizaciones de microfinanzas también ofrecen servicios de seguros y pagos. Además de la intermediación financiera, muchas instituciones microfinancieras brindan servicios de intermediación social, como la formación de grupos, el desarrollo de la confianza en uno mismo y la capacitación en conocimientos financieros y capacidades de gestión entre los miembros de un grupo.»

Esta amplia definición indica la cercanía de las microfinanzas con aspectos de desarrollo local e inclusión financiera. Aterrizando al caso ecuatoriano, el concepto de microfinanzas se ha circunscrito mayoritariamente alrededor del microcrédito individual, que actualmente se divide en minorista, acumulación y acumulación ampliada, cuya principal diferencia es el monto otorgado al prestatario.

En este contexto, si bien el microcrédito individual en el Ecuador cumple de forma indirecta con una función social de cubrir el financiamiento de la población emprendedora de menores recursos, este producto no llega a tener la profundización financiera necesaria; de hecho, no es exclusivo de las organizaciones del SFPS, siendo también ofertado por bancos privados, cuya estructura patrimonial y enfoque están alejados de los lineamientos de la EPS.

No obstante, más allá de las diferencias entre el SFPS con las microfinanzas en el Ecuador, se debe enfatizar la existencia de posibles alternativas de financiamiento a las tecnologías de microcrédito individual: las tecnologías grupales solidarias. Según Valero y Pallejero (2017), las tecnologías de crédito grupales pueden ser grupos solidarios y banca comunal (esta última denominada en inglés como *village bank*<sup>4</sup>). Las diferencias entre los tipos de tecnologías grupales radican, principalmente, en el monto de los préstamos otorgados, la inclusión o no de ahorro obligatorio, y el número de personas que conforman cada tecnología, siendo esta diferencia evidenciada en Morduch y Armendáriz (2005), quienes identifican que los grupos solidarios estarían compuestos entre 3 y 9 prestatarios y, los bancos comunales entre 10 y más prestatarios por agrupación.

De acuerdo con Valero y Pallejero (2017), las tecnologías grupales de crédito se caracterizan por los siguientes elementos: i) los miembros del grupo solidario/banco comunal se deben conocer *a priori*, intentando minimizar los problemas de información asimétrica y promulgando el sentido solidario; ii) las decisiones de capacidad y voluntad de pago de la tecnología se discuten al interior del grupo solidario/banco comunal; iii) la utilización de la garantía solidaria; es decir, la responsabilidad de los miembros del grupo solidario/banco comunal de asumir la cuota completa contraída con el prestamista en caso de que alguno(s) de los miembros no pueda cumplir con su obligación en el período. Este aspecto es fundamental en las tecnologías grupales, pues resalta su carácter solidario entre quienes, voluntariamente, aceptan las condiciones asumir las condiciones del préstamo global confiando en la palabra de los amigos, familiares y/o conocidos que conforman el grupo solidario/banco comunal, manteniendo de esta forma «limpio» (sin resquicios de morosidad) el historial crediticio del prestatario que

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Morduch y Armendáriz (2005), las tecnologías grupales conocidas como «village bank» son operadas por micro-prestamistas en 70 países de África, América Latina y Asia, incluyendo las iniciativas de FINCA, Pro-Mujer, y «Freedom from Hunger».

no pudo cumplir su parte del compromiso crediticio adquirido (Morduch y Armendáriz, 2005).

Pese a que el criterio de solidaridad debería ser el principal eje conductor de las tecnologías grupales, hay casos que instan a la implementación de sanciones formales, que según Morduch y Armendáriz (2005), pueden llegar a la exclusión de futuros préstamos para todos los miembros del grupo, impidiendo así posibles incrementos en las cuantías otorgadas y, por lo tanto, paralización de futuros proyectos personales y/o productivos.

Además de los tres elementos determinantes mencionados por Valero y Pellejero (2017), es importante señalar la relación existente entre inclusión financiera y tecnologías grupales. Según Madise (2019), la definición de inclusión financiera debe incorporar a la escasez de servicios en la población rural, pues ante el desinterés o dificultad de instituciones tradicionales de crédito (llámense bancos) de suministrar los servicios bancarios, emergen como alternativas los bancos comunales, los cuales en algunas regiones inclusive trabajan como un sistema financiero independiente, imitando el sistema bancario, pero siguiendo el modelo tradicional y solidario de las COAC (y de manera indirecta de la ESS).

Ahora bien, más allá del fundamento solidario que es intrínseco a las tecnologías grupales, existe un aspecto adicional que es necesario resaltar: la problemática de la selección adversa. Dentro de la Teoría de la Agencia (cuyos fundamentos generales son explicados en Pepper y Gore (2015)), existen 3 conceptos que permiten interactuar a los propietarios de una organización (Principal) con un tercero (Agente): asimetría de información, selección adversa y riesgo moral. Según Martínez-Rojas *et al.* (2021), la asimetría de información obedece a la disparidad de información entre los participantes de un contrato, es decir, «subyace con frecuencia raíz de la disparidad de información que dispone el Principal con relación a la actuación del Agente», implicando mayor probabilidad de que éstos incurran en otras dos problemáticas derivadas: riesgo moral y selección adversa. La primera consiste en la situación donde una de las partes de un determinado contrato tiene dificultades para controlar las actividades que su contraparte debe cumplir según contrato; es decir, la información necesaria para supervisar es costosa (de la Varga y Vigier, 1999). Por su parte, la selección adversa se produce debido al alto costo de adquisición de información, implicando que artículos o servicios de baja calidad desplacen del mercado a artículos de buena calidad, produciéndose el fenómeno de mercado ausente (incompleto).

Dentro de la lógica económica de la intermediación financiera, la selección adversa ocurre cuando el prestamista, al tener información



asimétrica (en relación a los posibles clientes), no puede distinguir el riesgo inherente entre prestatarios riesgosos y aquellos con posible menor riesgo crediticio, pudiendo ocasionar acciones que compensen sus pérdidas, como es aplicar estrategias de elevación de tasas de interés, lo cual, a su vez, podría implicar que los buenos pagadores (prestatarios con menor riesgo crediticio) se vean disuadidos de solicitar futuros préstamos (Morduch y Armendáriz, 2005).

Según los autores mencionados en el anterior párrafo, a diferencia de un mercado de crédito tradicional, donde la asimetría de información entre el Principal (bancos, COAC, etc) y agentes (prestatarios) implica mayores costos en el mercado y pérdidas económicas para todos los actores, la inclusión de tecnologías grupales podría servir de instrumento para disminuir los problemas de obtener información de las características socio-económicas de los prestatarios por parte de las organizaciones prestamistas, una vez que el primer filtro importante en la selección de los mejores perfiles de crédito lo realizan los bancos comunales y/o grupos solidarios, pues no es de su interés contar, dentro de los grupos, con personas con baja (o dudosa) capacidad y/o voluntad de pago.

## 2.2. *Tecnologías de microcrédito grupal en el Ecuador*

La aplicación de tecnologías de microcrédito grupales en el Ecuador ha tenido diversas fuentes: i) las organizaciones amparadas por la Constitución vigente en el Ecuador (EC, 2008); ii) los bancos comunales y grupos solidarios implementados por entidades microfinancieras (fundaciones, bancos, ONG); y, iii) otras iniciativas ejecutadas por COAC. En esta sección se realizará una breve descripción de las 3 fuentes, resaltando que, en el caso de las cooperativas, el análisis obedece a proyectos implementados junto con organizaciones internacionales, dejando el análisis de la actualidad de los productos de crédito grupales (en COAC segmento 1) para el próximo capítulo.

### ORGANIZACIONES AMPARADAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008

Para describir al primer grupo, es necesario remitirse al Artículo 311 de la Constitución del Ecuador del 2008 (EC, 2008), donde se determina que el SFPS se compone de «cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro»; es decir, además de las COAC (que son las organizaciones con mayor peso en el subsector), existen otras iniciativas que, en base a principios solidarios y en forma grupal, «realizan sus actividades exclusivamente, en los

recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen» (Junta de Política y Regulación Monetaria Financiera, 2018, Art. 2), entendiéndose que son entidades que se forman con los aportes (ahorros) de sus socios, para entregar el servicio de crédito a los mismos.

#### TECNOLOGÍAS DE MICROCRÉDITO GRUPAL IMPLEMENTADAS POR INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS

En relación con los bancos comunales implementados por fundaciones, bancos y ONG, se consideran a los productos ofrecidos por la Fundación ESPOIR, banco *VisionFund* y a las tecnologías grupales solidarias de la Unión Católica de Apoyo al Desarrollo Comunitario (UCADE).

La Fundación para el Desarrollo Integral ESPOIR es una organización sin fines de lucro enfocada en la entrega de microcréditos individuales y grupales, que inició sus operaciones en el 2002, y cuya metodología crediticia incluye asistencia médica y educación. Según ESPOIR (2023), a diciembre 2022, la mencionada Fundación mantuvo activos 3.009 bancos comunales en 75 cantones del Ecuador, abarcando un total de 38.009 usuarios y, representando aproximadamente 20% del total de clientes de banca comunal en el país<sup>5</sup>.

El Banco *VisionFund* Ecuador inició operaciones en 1995, brindando diversos servicios financieros a la población que se ubica en la base de la pirámide del microcrédito. Actualmente tiene dos tipos de metodologías grupales: el grupo solidario (microcrédito grupal) y la banca comunal. El grupo solidario es una metodología grupal (de 3 a 6 miembros), que permite acceso a crédito cuando no existen garantías reales y los participantes de los grupos pueden garantizar el repago del préstamo solidariamente entre ellos. Por su parte, la banca comunal, además de mantener las características solidarias, es una tecnología que permite conglomerado de personas por préstamo grupal con más miembros (7 a 25); además tiene un mayor enfoque en profundización financiera, especialmente en el ámbito rural (*VisionFund*, 2024a; *VisionFund*, 2024b). Cabe resaltar que, el número de clientes a finales del 2022 ascendió a 45.015 en los grupos solidarios y 7.203 en la banca comunal (*VisionFund*. 2023).

Finalmente, Velez (2022), como parte de su investigación, describe a UCADE como una ONG creada en 2004 con el objetivo de prestar

---

<sup>5</sup> Las estadísticas de banca comunal a nivel país que se presenta en ESPOIR (2023), tienen como fuente datos internos del conjunto de socios de la Red de Instituciones Financieras de Desarrollo (RFD); es decir, no es un universo que abarque a todas las organizaciones que ofrecen servicios financieros en el Ecuador.

servicios financieros a pequeños empresarios con miras a potenciar su desarrollo, bajo los principios de la Doctrina Social de la Iglesia. Para el año 2017, UCADE registró 1.331 Bancos Comunales, 284 grupos solidarios y 148 sociedades populares de inversión<sup>6</sup>.

#### TECNOLOGÍAS DE MICROCRÉDITO GRUPAL IMPLEMENTADAS POR COAC

Dentro del ámbito del cooperativismo de ahorro y crédito, existen dos iniciativas destacables en la implementación de tecnologías grupales solidarias: las Ventanillas Rurales Cooperativas (VRC) del Proyecto CREAR de Swisscontact y la metodología de Banca Comunal implementada por el Programa CREER del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU por sus siglas en inglés).

De acuerdo con RFR (2013), las VRC son una variante de los bancos comunales, que funcionaron como un convenio de cooperación entre las COAC matriz y las organizaciones comunales participantes, existiendo autonomía de los miembros de la VRC en términos de control democrático y administración (incluyendo la supervisión dentro de cada grupo). El desarrollo de estos productos de crédito grupal fue el resultado de un trabajo conjunto entre los funcionarios de las COAC que acogieron la propuesta y funcionarios externos de Swisscontact<sup>7</sup>. El proyecto de las VRC fue implementado en la COAC Riobamba Ltda., y en la COAC 4 de Octubre Ltda., donde en esta última se colocó una cartera de USD 3,76 millones en el periodo 2003-13 entre 1.680 beneficiarios (VRC, 2013).

Una segunda iniciativa de productos de crédito grupales implementados en COAC que tuvo asesoría de organismos de cooperación técnica, fueron las bancas comunales del Programa CREER<sup>8</sup> de la WOCCU, organización que desde el año 2002 trabajó con en 4 COAC<sup>9</sup>, con el objetivo de evaluar el desempeño del crédito grupal con educación rural en una población de mujeres con bajos niveles de ingreso de zonas rurales y urbano-marginales de la sierra y región amazónica del Ecuador. Según

---

<sup>6</sup> La información proporcionada por Vélez (2022) en relación a UCADE es la última disponible; considerando además que, la página web de la mencionada ONG está desactivada.

<sup>7</sup> Según Swisscontact (2024), ésta es una «organización de desarrollo independiente y sin fines de lucro establecida en 1959 por exponentes del sector privado suizo y la sociedad civil», que centra su trabajo en el desarrollo económico sostenible en países en desarrollo y emergentes, fortaleciendo la competitividad de las empresas y competencias de las personas.

<sup>8</sup> Por sus siglas: Crédito con Educación Rural.

<sup>9</sup> CACPECO, COOPROGRESO, COAC 23 de Julio Ltda., y COAC 29 de octubre Ltda.

Maldonado (2007), el Programa CREER apoyó a 12.242 mujeres a través de sus bancos comunales, distribuyendo en todo el período USD 10,3 millones entre las 4 COAC participantes.

En resumen, además de las organizaciones no cooperativas del SFPS, han existido diversas iniciativas privadas y de la EPS que contemplaron como opción de financiamiento a los productos grupales solidarios, inclusive incorporando (en algunos casos) el componente educativo. Al analizar específicamente a las COAC, los casos de las VRC y del Programa CREER obedecieron en su tiempo a una lógica de transferencia de recursos y tecnología por parte de organismos internacionales, pero que, a pesar de estos esfuerzos, no pudieron mantener la sostenibilidad de los productos en el largo plazo.

Una vez realizado un breve repaso de las principales experiencias de tecnologías grupales solidarias implementadas en el Ecuador, se procede a analizar, en el próximo capítulo, el estado actual de los productos grupales ofrecidos por las COAC del segmento 1.

### 3. Las COAC del segmento 1 y sus productos de crédito grupal

#### 3.1. Generalidades

Como fue mencionado en la introducción, dentro del SFPS, el subsector cooperativo de ahorro y crédito es de mayor fuerza e importancia en número de beneficiarios y en movimiento de dinero en operaciones de ahorro y crédito. De acuerdo con SEPS (2024c), las COAC en el Ecuador, de acuerdo al tipo y saldo de sus activos, se ubican en 5 diferentes segmentos, presentados a continuación:

Tabla 1  
**Segmentación de COAC en Ecuador**

Segmento	Activos (USD)
1	Mayor a 80 millones
2	Mayor a 20 millones hasta 80 millones
3	Mayor a 5 millones hasta 20 millones
4	Mayor a 1 millón hasta 5 millones
5	Hasta 1 millón

Fuente: SEPS (2024c)

Como se aprecia en la tabla anterior, las COAC de segmento 1 son las de mayor tamaño en el sector, lo cual se puede validar con datos agrupados y sistematizados por la SEPS. Tomando como referencia cifras con corte al 31 de diciembre de 2023, las COAC segmento 1 son las de menor número dentro del total (45, que corresponde al 11%); no obstante, éstas concentran la mayor cantidad de socios, alcanzando los 7,2 millones, que representó 75% del total, y, adicionalmente, son las que mayor cantidad de activos abarcan, más del 80% de los activos de todas las COAC del país (SEPS, 2024b). Estos números justifican la elección de las COAC segmento 1 en el presente análisis.

En cuanto a los productos de crédito vigentes para las COAC<sup>10</sup>, de acuerdo a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (2020), existen 7 segmentos (tipos) de crédito que pueden ser ofrecidos por las entidades encargadas de intermediación financiera: crédito productivo, microcrédito, inmobiliario, vivienda de interés social y público, consumo, educativo e inversión pública. De éstos, el microcrédito abarca tanto a las tecnologías de otorgamiento individual, como a las grupales con garantía solidaria, que son el sujeto de análisis de esta investigación.

### 3.2. *Análisis de los productos de crédito grupales en las COAC del segmento 1*

Considerando que no existe información secundaria sistematizada de los productos crediticios ofrecidos por entidades del SFPS, para conocer la realidad de la oferta actual de crédito grupal en las COAC del segmento 1 del Ecuador, se realizó un estudio exploratorio y explicativo (Hernández *et al.* 2014), que consistió en la búsqueda pormenorizada en las páginas web de cada entidad (45 en total)<sup>11</sup>, cuyos resultados muestran que, solamente 2 entidades (4,4%), la Cooperativa de Ahorro y Crédito Virgen del Cisne Ltda., y la Cooperativa Cooprogreso Ltda., ofrecen microcréditos grupales de garantía solidaria.

En el caso de la COAC Virgen del Cisne Ltda., el crédito grupal, llamado «microcrédito grupal», puede ser otorgado siempre y cuando el prestatario haya residido en la zona de atención por lo menos 1 año, entendiéndose dicho requisito como un respaldo adicional para minimizar la asimetría de información y, por ende, la selección adversa.

---

<sup>10</sup> La Resolución 603-2020F se aplica a todas las entidades del sistema financiero nacional.

<sup>11</sup> El levantamiento primario de información fue realizado en el mes de enero de 2024.

Por su parte, el «crédito comunal» de la COAC Cooprogreso, es un producto de corto plazo de repago (hasta 12 meses máximo) y montos relativamente bajos si se los compara con sus pares individuales (máximo USD 4.000 frente a USD 120.000 de los microcréditos urbano y agrícola). Este producto puede ser ofrecido en las agencias de Quito, Santo Domingo, Portoviejo y Manta y, dentro de sus requisitos de otorgamiento, se exige un tiempo mínimo de 6 meses de actividad económica.

Más allá del poco interés de las COAC del segmento<sup>1</sup> en implementar tecnologías de crédito grupal solidario, en el levantamiento llamó la atención la presencia de otros productos que, siendo de corte individual, tienen relación con aspectos que en ocasiones son priorizados por la banca comunal y grupos solidarios: el ámbito rural de sus prestatarios (crédito agrícola) y el enfoque de género. En este sentido, 7 COAC entregan productos vinculados con el ámbito agropecuario<sup>12</sup> (16% del total), y solamente 4 entidades tienen productos exclusivos para mujeres: COAC Virgen del Cisne Ltda., COAC Atuntaqui Ltda., COAC 15 de abril Ltda., y COAC Indígena SAC Ltda. De estos resultados, se deduce que la COAC Virgen del Cisne Ltda., ofrece una gama importante de productos con énfasis en la profundización financiera, tanto desde el ámbito individual, como desde el ámbito grupal, manteniendo así una lógica más cercana a los principios cooperativistas de inclusión en sus áreas de influencia.

Los resultados generales del levantamiento primario realizado se presentan en el Anexo de este documento.

#### 4. Discusiones finales

La presente investigación tuvo como objetivo analizar a las tecnologías grupales solidarias dentro del contexto operativo de las COAC del Ecuador, con énfasis en las entidades del segmento 1. Además de una introducción explicativa sobre estos productos crediticios, en el desarrollo del texto se identificó la situación actual de las metodologías de crédito grupales en el Ecuador, con especial hincapié en las COAC.

Una de las ventajas de las metodologías grupales abordada por la literatura es la disminución de asimetría de información y, por ende, menor selección adversa, lo que conlleva (en teoría) a evitar acciones

---

<sup>12</sup> COAC: Tulcán Ltda., Virgen del Cisne Ltda., Fernando Daquilema Ltda., Once de Junio Ltda., Atuntaqui Ltda., Cooprogreso Ltda., y Chibuleo Ltda.

sancionatorias a todos los prestatarios (como lo es un aumento de tasas de interés como forma de compensación de pérdidas por morosidad). Si bien esta dinámica podría funcionar en sistemas financieros más débiles, o con organizaciones crediticias sin recursos suficientes para minimizar brechas de información, la realidad del mercado de las COAC ecuatorianas podría no seguir esta lógica, pues existen mecanismos que facilitan la transmisión de información entre las cooperativas financieras del Ecuador, por ejemplo: la utilización de burós y Central de Riesgos, minimizando así el riesgo de crédito. Además, bajo la regulación normativa que determina techos a las tasas de interés activas por segmento crediticio en el SFN, se reduce aún más el margen y motivación que tienen las COAC para aumentar el valor de sus servicios crediticios como consecuencia de problemas de selección adversa.

No obstante, más allá que el entorno económico, sectorial y normativo del país es menos propenso para generar incentivos financieros a las COAC en la implementación de tecnologías grupales solidarias, la importancia de estos productos microcrediticios también radica en la profundización financiera, en la atención a poblaciones vulnerables, y, en consecuencia, en el fortalecimiento de la economía popular, surgiendo como una alternativa a modelos de endeudamiento informales (agiotismo), que implican costos elevados y riesgos de diversa índole para los prestatarios.

En este sentido, el estudio revela el escaso interés de las COAC de mayor entegadura en la utilización de alternativas crediticias para atender poblaciones más carentes. De hecho, las experiencias mencionadas en el capítulo 2 necesitaron de apoyo técnico y económico de organizaciones internacionales para su ejecución, siendo proyectos de duración limitada. En cuanto a la oferta actual, el número de COAC que mantienen activas líneas de crédito grupales es minoritario, así como es minoritaria la participación de productos de microcrédito individual enfocados en poblaciones rurales y con enfoque de género, mostrando que el enfoque crediticio del promedio de las COAC de segmento analizado es la maximización de beneficios, intentando evitar costos de transacción más altos; de hecho, esta afirmación podría sustentarse en la distribución de la cartera de crédito de las COAC segmento 1 por tipo de crédito en diciembre 2023 (SEPS, 2024b), donde 52,2% del total de cartera lo concentra el crédito de consumo, 37,7% el microcrédito, 8,2% vivienda y 1,9% el crédito productivo.

Como recomendaciones, se sugiere replicar este estudio en COAC de distintos segmentos (2, 3, 4, 5), entendiendo como una posible hipótesis que, organizaciones con menor tamaño y mayor arraigo geográfico y/o cultural, podrían presentar enfoques distintos en sus co-

locaciones, priorizando el bienestar de sus socios y su inclusión, sin descuidar aspectos de sostenibilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

## 5. Bibliografía

- ASOBANCA. 2024. DataLab. <https://datalab.asobanca.org.ec/datalab/home.html>
- CGAP. 2005. Working with Savings & Credit Cooperatives. Donor Brief N. 25. Disponible en: <https://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Donor-Brief-Working-With-Savings-Credit-Cooperatives-Aug-2005.pdf>
- CORAGGIO, J.L. 2011. Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital. Quito Ecuador: Abya-Yala.
- DE LA VARGA, T. L., & VIGIER, H. P. 1999. Sobre el problema de financiación de las pequeñas y medianas empresas: selección adversa y riesgo moral. In La gestión de la diversidad: XIII Congreso Nacional, IX Congreso Hispanofrancés, Logroño (La Rioja), 16, 17 y 18 de junio, 1999 (pp. 69-72). Universidad de La Rioja.
- DGRV. 2022. Datos y ranking de cooperativas de ahorro y crédito en América Latina.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre.
- EC SEPS. 2011. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Registro oficial N.º 444, de 10 de mayo.
- EC. 2014. *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Registro Oficial Suplemento N.º 332 de 12 de septiembre.
- ESPOIR. 2023. 30 años de la banca comunal en el Ecuador. Disponible en: <https://www.espoir.org.ec/memoriasInstitucionales>
- HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C., & BAPTISTA, P. 2014. Metodología de la investigación. 6.ª Edición McGraw-Hill: México D.F.
- JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA. 2018. *Resolución N.º 603-2020-F*.
- JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA. 2018. *Resolución N.º 436-2018-F*.
- LEDGERWOOD, J. 1998. Microfinance handbook: An institutional and financial perspective. World Bank Publications.
- MADISE, S. 2019. The Concept of Financial Inclusion. In: The Regulation of Mobile Money. Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-13831-8\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-030-13831-8_6)
- MALDONADO, Karina. 2007. Evaluación de la aplicación de la metodología de banca comunal en Ecuador, Proyecto – WOCCU. Tesis de Maestría en Dirección de Empresas, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.



- MARTÍNEZ-ROJAS, E., ZENCOVICH-BURDILES, N., MARTÍNEZ-QUEZADA, A., & FERNÁNDEZ-CÉSPEDES, M. 2021. La teoría de agencia: el doble rol y su impacto en la acreditación de los institutos profesionales y centros de formación técnica en Chile. *Formación universitaria*, 14(5), 137-144.
- MORDUCH, J., & ARMENDARIZ, B. 2005. The economics of microfinance. MIT Press.
- PEPPER, A., & GORE, J. 2015. Behavioral agency theory: New foundations for theorizing about executive compensation. *Journal of management*, 41(4), 1045-1068
- RED FINANCIERA RURAL – RFR. 2013. Estudio de caso: «Cooperativa 4 de Octubre» Ventanillas Rurales Cooperativas. Disponible en: [https://sptf.info/images/sp\\_fund\\_coop4deoctubre\\_es.pdf](https://sptf.info/images/sp_fund_coop4deoctubre_es.pdf)
- SEGOVIA-VARGAS, M. J., MIRANDA-GARCÍA, I. M., & OQUENDO-TORRES, F. A. 2023. Sustainable finance: The role of savings and credit cooperatives in Ecuador. *Annals of Public and Cooperative Economics*.
- SEPS. 2024a. <https://servicios.seps.gob.ec/gosf-internet/paginas/consultarOrganizaciones.jsf>
- SEPS. 2024b. Estadísticas SFPS. <https://estadisticas.seps.gob.ec/index.php/estadisticas-sfps/#depositos>
- SEPS. 2024c. Segmentación de entidades del SFPS, año 2023. Disponible en: <https://www.seps.gob.ec/institucion/segmentacion-de-esfps/>
- SWISSCONTACT. 2024. FUNDACIÓN SUIZA PARA LA COOPERACIÓN TÉCNICA. Disponible en: <https://www.swisscontact.org/es>
- VALERO, Martha & PELLEJERO, Josefa. 2017. Oportunidades y limitaciones de la Banca Comunal y los desafíos de una transición al crédito individual. Working Paper Series N. 03-2017, International Master in Microfinance for Entrepreneurship – Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: [https://www.mastermicrofinance.com/Investigacion/WP\\_3-2017-M\\_Valero-J\\_Pellejero-BancaComunal\\_opo\\_lim\\_desfios\\_cred\\_ind\\_p.pdf](https://www.mastermicrofinance.com/Investigacion/WP_3-2017-M_Valero-J_Pellejero-BancaComunal_opo_lim_desfios_cred_ind_p.pdf)
- VELEZ, Maritza. 2022. Hacer Visible lo Invisible en la Construcción de Otra Economía: uso de herramientas de evaluación integral para las Finanzas Populares y Solidarias. Tesis de Maestría en Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- VISIONFUND. 2024a. Banca Comunal. Disponible en: <https://www.visionfund.ec/banca-comunal/#>
- VISIONFUND. 2024b. Microcrédito Grupal. Disponible en: <https://www.visionfund.ec/microcredito-grupal/>
- VISIONFUND. 2023. Memoria institucional 2022. Disponible en: [https://www.visionfund.ec/wp-content/uploads/2023/06/BVF\\_Memoria\\_-2022.pdf](https://www.visionfund.ec/wp-content/uploads/2023/06/BVF_Memoria_-2022.pdf)

## Anexo: productos de crédito ofrecidos por las COAC del Segmento1 del Ecuador, enero 2024

Cooperativas de ahorro y crédito	Website	Comentarios sobre los productos	Crédito grupal	Créditos agropecuarios	Crédito vinculado con género
Cooperativa de Ahorro y Crédito La Merced Ltda	<a href="https://www.lamerced.fin.ec/">https://www.lamerced.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales, no obstante, existe un microcrédito individual de rápido otorgamiento y un crédito con facilidades cuando existe buen historial de pago.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Erco Ltda	<a href="https://coopenco.fin.ec/creditos">https://coopenco.fin.ec/creditos</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Alfonso Jaramillo Leon Caja Ltda	<a href="https://www.cajacom.ec/">https://www.cajacom.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Juventud Ecuatoriana Progresista Ltda	<a href="https://www.jep.coop/inicio">https://www.jep.coop/inicio</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardin Azuayo Ltda	<a href="https://www.jardinazuayo.fin.ec/?tknf=678ADAD9STUVWXYZABCDEFHUKLMCCC2">https://www.jardinazuayo.fin.ec/?tknf=678ADAD9STUVWXYZABCDEFHUKLMCCC2</a>	Todos los productos son individuales, no obstante, hay tipos de crédito que tienen un fin social (crédito verde), rapidez en la entrega (crédito emergente) y presentan una tasa de interés más baja que el promedio del mercado, así como también aquellos créditos que están acompañados de un ahorro en la COAC.	No	No	No

Cooperativas de ahorro y crédito	Website	Comentarios sobre los productos	Crédito grupal	Créditos agropecuarios	Crédito vinculado con género
Cooperativa de Ahorro y Crédito Crea Ltda	<a href="https://crea.fin.ec/">https://crea.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales, no obstante, existe un crédito de rápido otorgamiento.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito San Jose Ltda	<a href="https://coopsanjose.fin.ec/">https://coopsanjose.fin.ec/</a>	No existe ningún crédito que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Pequeña Empresa Biblián Ltda	<a href="https://cbcooperativa.fin.ec/">https://cbcooperativa.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales, no obstante, existe un tipo de crédito de rápido otorgamiento y corto plazo.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Pablo Muñoz Vega Ltda	<a href="https://www.cpmv.fin.ec/">https://www.cpmv.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Tulcán Ltda	<a href="https://www.cooptulcan.fin.ec/">https://www.cooptulcan.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales, no obstante, algunos productos tienen un fin social (crédito verde), agilidad en el otorgamiento (crédito emergente), o están vinculados con actividades productivas rurales (compra de terrenos agrícolas o ganaderos).	No	Sí	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito 9 de Octubre Ltda	<a href="https://www.9octubre.fin.ec/">https://www.9octubre.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Pequeña Empresa de Cotopaxi Ltda	<a href="https://www.cacpeco.com/">https://www.cacpeco.com/</a>	Todos los productos son individuales, no obstante, los préstamos tienen un fin social (ECO CACPECO), rapidez en la entrega (crédito efectivo).	No	No	No

Cooperativas de ahorro y crédito	Website	Comentarios sobre los productos	Crédito grupal	Créditos agropecuarios	Crédito vinculado con género
Cooperativa de Ahorro y Crédito Virgen del Cisne	<a href="https://www.virgendelcisne.fin.ec/">https://www.virgendelcisne.fin.ec/</a>	Hay varios productos individuales y uno grupal solidario. Varios individuales tienen rapidez en entrega y tasas preferenciales, además, hay dos créditos rurales y uno para mujeres (género).	Sí	Sí	Sí
Cooperativa de Ahorro y Crédito Riobamba Ltda	<a href="https://www.cooprio.fin.ec/">https://www.cooprio.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales, no obstante, existe un crédito de rápido otorgamiento.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Fernando Daquilema Limitada	<a href="https://www.coopdaquilema.com/">https://www.coopdaquilema.com/</a>	Todos los productos son individuales, y existe un crédito agropecuario.	No	Sí	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Once de Junio Ltda	<a href="https://www.oncedejunio.fin.ec/oncedejunio/">https://www.oncedejunio.fin.ec/oncedejunio/</a>	Todos los productos son individuales, y existe un crédito agropecuario.	No	Sí	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Santa Rosa Ltda	<a href="https://www.coopacs.fin.ec/">https://www.coopacs.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Atuntaqui Ltda	<a href="https://www.atuntaqui.fin.ec/">https://www.atuntaqui.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales, existe un crédito agropecuario y un crédito para exclusivo para mujeres.	No	Sí	Sí
Cooperativa de Ahorro y Crédito Pilahuin Tio Ltda	<a href="https://www.pilahuintio.ec/">https://www.pilahuintio.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No

Cooperativas de ahorro y crédito	Website	Comentarios sobre los productos	Crédito grupal	Créditos agropecuarios	Crédito vinculado con género
Cooperativa de Ahorro y Crédito Padre Julian Lorente Ltda	<a href="https://lorente.fin.ec/">https://lorente.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Vicentina Manuel Esteban Godoy Ortega Ltda	<a href="https://coopmego.com/">https://coopmego.com/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Pequeña Empresa Cacpe Loja Ltda	<a href="https://www.cacpeoja.fin.ec/">https://www.cacpeoja.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Calceta Ltda	<a href="https://www.coopcalcetaltlda.fin.ec/Index">https://www.coopcalcetaltlda.fin.ec/Index</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Chone Ltda	<a href="https://www.coopchone.fin.ec/">https://www.coopchone.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito 15 de Abril Ltda	<a href="https://www.coop15abril.fin.ec/">https://www.coop15abril.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales, existe un crédito exclusivo para mujeres.	No	No	Sí
Cooperativa de Ahorro y Crédito Comercio Ltda	<a href="https://www.coopcomer.fin.ec/">https://www.coopcomer.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No

Cooperativas de ahorro y crédito	Website	Comentarios sobre los productos	Crédito grupal	Créditos agropecuarios	Crédito vinculado con género
Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Pequeña Empresa Gualaquiza Ltda	<a href="https://coopgualaquiza.fin.ec/">https://coopgualaquiza.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales. Hay créditos de rápida entrega.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito de la Pequeña Empresa de Pastaza Ltda	<a href="https://www.cacpepas.fin.ec/">https://www.cacpepas.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales. Hay créditos de rápida entrega.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito 23 de Julio Ltda	<a href="https://coop23dejulio.fin.ec/">https://coop23dejulio.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales. Hay créditos de rápida entrega.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Andalucía Ltda	<a href="https://www.andalucia.fin.ec/index.php">https://www.andalucia.fin.ec/index.php</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Cooprogreso Ltda	<a href="https://www.cooprogreso.fin.ec/">https://www.cooprogreso.fin.ec/</a>	Hay varios productos individuales y uno grupal solidario. Además, se ofrece un crédito agrícola.	Sí	Sí	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Alianza del Valle Ltda	<a href="https://www.alianzadelvalle.fin.ec/">https://www.alianzadelvalle.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre Ltda	<a href="https://www.29deoctubre.fin.ec/">https://www.29deoctubre.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Policía Nacional Ltda	<a href="https://www.cpn.fin.ec/">https://www.cpn.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales. Hay créditos de rápida entrega.	No	No	No

Cooperativas de ahorro y crédito	Website	Comentarios sobre los productos	Crédito grupal	Créditos agropecuarios	Crédito vinculado con género
Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Servidores Públicos del Ministerio de Educación y Cultura	<a href="https://cacspmec.fin.ec/home/inicio_">https://cacspmec.fin.ec/home/inicio_</a>	Todos los productos son individuales. Hay créditos de rápida entrega.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Luz del Valle Ltda	<a href="https://www.luzdelvalle.fin.ec/">https://www.luzdelvalle.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Oscus Ltda	<a href="https://oscus.coop/">https://oscus.coop/</a>	Todos los productos son individuales. Hay créditos de rápida entrega.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito San Francisco Ltda	<a href="https://coac-sanfracom/">https://coac-sanfracom/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito El Sagrario Ltda	<a href="https://info.elsagrario.fin.ec/">https://info.elsagrario.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Cámara de Comercio de Ambato Ltda	<a href="https://www.ccca.fin.ec/">https://www.ccca.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Mushuc Runa Ltda	<a href="https://mushucruna.com/">https://mushucruna.com/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No

Cooperativas de ahorro y crédito	Website	Comentarios sobre los productos	Crédito grupal	Créditos agropecuarios	Crédito vinculado con género
Cooperativa de Ahorro y Crédito Indígena Sac Ltda	<a href="https://coopsac.fin.ec/">https://coopsac.fin.ec/</a>	Todos los productos son individuales. Hay créditos de rápida entrega. Hay un crédito destinado específicamente para mujeres	No	No	Sí
Cooperativa de Ahorro y Crédito Ambato Ltda	<a href="https://www.cooperativaambato.fin.ec/">https://www.cooperativaambato.fin.ec/</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Kullki Wasi Ltda	<a href="https://kullkiwasi.com.ec/#/home">https://kullkiwasi.com.ec/#/home</a>	No existe ningún producto que tenga alguna característica de profundización financiera. Todos los créditos son individuales.	No	No	No
Cooperativa de Ahorro y Crédito Chibuleo Ltda	<a href="https://www.chibuleo.com/microcreditos/">https://www.chibuleo.com/microcreditos/</a>	Todos los productos son individuales, pero hay créditos para actividades agrícolas y productivas minoristas y artesanales	No	Sí	No



## Relación de evaluadores

- Marina Aguilar Rubio (Universidad de Almería)
- Eva Alonso Rodrigo (Universidad de Barcelona)
- Vega María Arnáez Arce (Universidad de Deusto)
- Francisco Javier Arrieta Idiákez (Universidad de Deusto)
- Baleren Bakaikoa Azurmendi (EHU-Universidad del País Vasco)
- Aitor Bengoetxea Alkorta (EHU-Universidad del País Vasco)
- Dante Cracogna (Universidad de Buenos Aires)
- Renato Dabormida (Universidad de Génova)
- Javier Divar Garteiz-aurrecoa (Universidad de Deusto)
- Marta Enciso Santolcides (Universidad de Deusto)
- Antonio Fici (Universidad de Molise)
- Enrique Gadea Soler (Universidad de Deusto)
- Eba Gaminde Egia (Universidad de Deusto)
- Belén García Álvarez (Universidad de Deusto)
- Alberto García Müller (Universidad de los Andes)
- Gotzon Gondra Elguezabal (abogado)
- Orisel Hernández Aguilar (Universidad de Pinar del Río)
- Martha E. Izquierdo (Universidad Autónoma del Estado de México)
- Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto)
- Santiago Larrazabal Basáñez (Universidad de Deusto)
- Aida Llamosas Trápaga (Universidad de Deusto)
- Josune López Rodríguez (Universidad de Deusto)
- Alejandro Martínez Charterina (Universidad de Deusto)
- Gonzalo Martínez Etxeberria (Universidad de Deusto)
- Francisco José Martínez Segovia (Universidad de Castilla-La Mancha)
- Deolinda A. Meira (Instituto Politécnico de Porto)
- Natacha Teresa Mesa Tejeda (Universidad de La Habana)
- José Eduardo Miranda (FMB)
- Marta Montero Simó (Universidad Loyola Andalucía)
- Alfredo Muñoz García (Universidad Complutense de Madrid)
- Iñigo Nagore Aparicio (abogado)
- Miren Josune Real Flores (Universidad de Deusto)
- Sergio Reyes Lavega (Universidad de la República de Uruguay)
- Orestes Rodríguez Musa (Universidad de Pinar del Río)
- Tulio Rosembuj (Universidad de Barcelona)
- Fernando Sacristán Bergia (Universidad Rey Juan Carlos)
- Roxana Sánchez Boza (Universidad Nacional de San José de Costa Rica)
- Francisco Javier Sanz Santaolalla (abogado)
- Lenio Streck (Universidad de Unisinos)
- Isabel Tur Vilas (Universidad de Barcelona)
- Carlos Vargas Vasserot (Universidad de Almería)



# Deusto Estudios Cooperativos

## Normas de publicación

Deusto Estudios Cooperativos publica trabajos originales de investigación que contribuyan a dar a conocer estudios de investigación en materia de Cooperativismo y Economía Social. Los trabajos deben ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en otra revista.

Los originales, que deberán ser enviados por correo electrónico a la dirección [iec.derecho@deusto.es](mailto:iec.derecho@deusto.es), serán sometidos al criterio de evaluadores externos anónimos (doble referee). Una vez evaluados, los trabajos podrán ser aceptados, sujetos o no a revisiones, o rechazados. La decisión editorial será comunicada a los autores, indicando las razones para la aceptación, revisión o rechazo del artículo.

Los trabajos tienen que ajustarse a las siguientes especificaciones técnicas:

1. En la primera página se incluirá el título, el nombre del autor y su filiación académica. Asimismo, recogerá dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno, y las palabras clave del trabajo (entre 3 y 5 palabras), también tanto en castellano como en inglés.
2. El artículo, redactado con letra de tamaño 12 y en interlineado simple, tendrá una extensión entre 15 y 25 páginas. Las citas a pie de página se escribirán con letra de tamaño 10.
3. La bibliografía, tanto a pie de página como al final del estudio, se citará de la siguiente manera:

**Monografía:** Autor: Título de la obra, Editorial, Lugar, Año y página.

Ejemplo: Divar, J.: *Las Cooperativas. Un alternativa Económica*, Dykinson, Madrid, 2011, p. 37.

**Artículo:** Autor: «Nombre del artículo», *nombre de la revista*, número, año y página.

Ejemplo: Martínez Segovia, F.: «Primera aproximación al Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea», *REVESCO*, núm. 80, pp. 61 y ss.

La cita a pie de página podrá sustituirse por la indicación en el texto y entre paréntesis del autor, el año de publicación y las páginas. Ejemplo: (Paniagua, 1977: 167).

Al publicarse cualquier artículo el autor cede los derechos a **Deusto Estudios Cooperativos**, por lo que debe firmar una carta de cesión de derechos que será enviada en el momento en que su artículo sea aceptado para su publicación, y no puede reproducir el texto sin previa autorización.





# Deusto Estudios Cooperativos



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

EKONOMIA, LAN ETA  
ENPLEGU SAILA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,  
TRABAJO Y EMPLEO



**Deusto**

Facultad de Derecho  
Universidad de Deusto