

La nueva ley reduce el riesgo a todo el sistema: Jeannette Sánchez

< POR GONZALO ORTIZ CRESPO >

"La Ley de Economía Popular y Solidaria introduce en el sistema financiero a un actor que antes era despreciado y poco controlado".



Fotos: Eduardo Valenzuela.

Coincido con ella a la entrada del edificio y subimos juntos en el ascensor. La ministra coordinadora del Desarrollo Social, **Jeannette Sánchez**, a la que conozco desde hace más de 20 años, me cuenta que viene de dos entrevistas de radio sobre el tema de la emergencia nacional decretada por la intoxicación por alcohol

contaminado que, para el día de la entrevista, lunes 18 de julio, ya había producido el saldo trágico de 21 muertos. La cita pactada desde hace un mes es sobre un asunto muy distinto, pero que también cae dentro del amplio abanico de temas que abarca su ministerio que coordina toda la política y la gestión social del Gobierno.

Ya en la sala de sesiones adjunta a su despacho adonde me lleva, es difícil ceñirse a la estricta formalidad: ella, su asesor de Comunicación, **Luis Dávila**, y yo nos salimos a cada momento del formato y conversamos de varios temas. El fotógrafo llega más tarde, cuando estamos en plena entrevista, y la ministra interrumpe la

charla para retocar su maquillaje. “Pero si estás muy bien así”, le digo. Y ella contesta, jovial: “No, no, no. ¡La entrevista puede ser un fracaso, pero la foto nunca!”. Nos reímos todos.

—Quisiera comenzar la entrevista por la Ley de Economía Popular y Solidaria y, en especial, por el tema de la regulación de las cooperativas.

—Quizás sea necesario iniciar por los antecedentes para entender cómo nace la ley. Partamos del hecho de que en el Ecuador existen de facto diversos tipos de organizaciones económicas, cooperativas o asociaciones, que operan en todos los ámbitos de la economía: producción, servicios, comercialización y finanzas. Este gran sector era muchas veces invisibilizado bajo denominaciones ambiguas como “informalidad”, aunque no todas las actividades u organizaciones eran informales.

Además de la confusión conceptual, el marco jurídico que regía al sector era poco claro y muy desactualizado. La última Ley de Cooperativas era de los sesenta. Aparte, la Superintendencia de Bancos controlaba un grupo muy pequeño de cooperativas, las más grandes, mientras la mayoría eran supervisadas en el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), por una dirección menor, ciertamente, con poca fuerza, incapaz de hacer un control adecuado y que lo que más hacía eran las famosas intervenciones, que se prestaban para arbitrariedades y corrupción. Hay que notar que la Superintendencia de Bancos tampoco entendía a las cooperativas, porque estas se mueven con una lógica distinta a la bancaria.

Ante esa bicefalía y debilidad de los marcos institucional y jurídico, era necesario reformar la ley, pero sobre todo generar políticas claras para el sector. El Ecuador, además, era el único país en América Latina que no tenía regulación y control, cuando en la región se había avanzado en ello y no se diga en Europa, que tiene legislación específica para el sector de la “economía social”, como le llaman, que inclu-

ye cooperativas, cajas mutuales y asociaciones. Lo que nos propusimos, entonces, fue actualizar el marco jurídico y crear una verdadera institucionalidad, hasta entonces inexistente.

—También había interés de los propios actores de la economía popular, ¿no? Había una inquietud, una verdadera movilización...

—Sí, claro, existen redes y movimientos muy importantes, y ellos han coparticipado en esta historia. Incluso tenían sus propios insumos: creo que había como siete proyectos de ley. Más bien, a lo largo de décadas, habían acumulado frustraciones en el Congreso Nacional. Lo que hicimos fue reunir a todo el mundo. Es cierto que es un sector heterogéneo porque, para comenzar, la economía popular es distinta de la economía solidaria. La primera es el conjunto de estrategias familiares para buscar sus ingresos. La segunda es un nivel más avanzado en lo organizativo, que busca la solución a sus necesidades de bienes y servicios a través de la cooperación. Los dos se mueven por principios diferentes y eso también hay que entender.

—¿Qué se hizo, entonces?

—Primero, reconocimos la importancia de este sector, que es parte crucial de la economía, porque da empleo a la mitad de la fuerza laboral. Lo visibilizamos. Lo reunimos y, en un ambiente de diálogo, se construyó la nueva ley, logrando consensos entre todo el sector, lo cual fue difícil, pero se avanzó.

Había que tener en cuenta la heterogeneidad, desde las unidades domésticas, familiares, para las que había que crear incentivos a fin de llevarlas a la

Las cooperativas de servicio y las de la Sierra son mayoría

En el Ecuador hay 2.493 cooperativas de servicios frente a 5.422 cooperativas en total, es decir, 45,98% del total. Por regiones, en la Sierra, las de servicios representan 42,7% y en la Costa, 51,9%. Esta estructura es similar en las regiones Amazónica e Insular. En todas las regiones, salvo en Galápagos, las de ahorro y crédito vienen en segundo lugar (con 25,1% en la Sierra y 18,3% en la Amazonía), seguidas de cerca en la Sierra por las de consumo (23,1%) y en la Costa por las de producción (15,42%).

Tomando los totales por grupos, luego de las de servicios vienen las de crédito con 22,52% del total, las de consumo 19,88% y las de producción 11,62%. En las cooperativas de servicios priman las de transporte, que son 2.413 (96,8%); en las de producción, las agrícolas (44,1%), las de huertos familiares (11%), las artesanales (10,2%), las pecuarias (8,9%), las pesqueras (7,8%), seguidas de las avícolas, lecheras, forestales, frutícolas, mineras, construcción, exportación e importación e industriales, que forman el restante 18,1%. En las de consumo sobresalen las de vivienda urbana (68%) y rural (29,6%).

Cooperativas por grupos y regiones geográficas

Región	Producción		Consumo		Crédito		Servicios		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Costa	271	15,42	254	14,45	321	18,26	912	51,88	1.758	100,00
Sierra	300	9,09	752	23,10	829	25,13	1.408	42,68	3.299	100,00
Amazonía	56	16,23	56	16,23	67	19,42	166	48,12	345	100,00
Insular	3	15,00	6	30,00	4	20,00	7	35,00	20	100,00
Total	630	11,62	1.078	19,88	1.221	22,52	2.493	45,98	5.422	100,00

FUENTE: DIRECCIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS, DINÁMICA DEL SECTOR COOPERATIVO EN EL ECUADOR (2008).

asociatividad, hasta las cooperativas que han crecido a tamaños impresionantes, pero que siguen siendo cooperativas, que tienen una lógica diferente sobre la constitución del capital y el reparto de utilidades que la que tiene un banco.

No se trata de consagrar la informalidad ni la pobreza. Al contrario, nos hemos propuesto enfrentarlas, sin desconocer que existen y están allí, y que si no fuera por sus iniciativas, estaríamos en una situación catastrófica: son las familias las que resisten a las crisis, encuentran salidas, resuelven sus problemas, y son miles de cooperativas que han apoyado a sectores muy pobres. Como país, ¿qué nos toca? Darles mayores capacidades, bajar las barreras de acceso a los mercados, fortalecer sus propias iniciativas, darles instrumentos financieros más flexibles, los que la banca no tiene ni puede, pero sí las instituciones propias de la economía solidaria, como las cooperativas de ahorro y crédito y las cajas comunales.

—Entonces, ¿esos son los objetivos de la ley?

—Exacto, eso es lo que busca la ley: reconocimiento, incentivos y reglas.

—¿Cuántas son las cooperativas que existen en el Ecuador?

—Existen 5.422 cooperativas en el Ecuador, entre las que están 1.221 cooperativas de crédito.

—¿Y las que están sujetas a la ley son las 1.221 cooperativas de crédito?

—No, las 5.422 y, además, las asociaciones y otras organizaciones. Es difícil cuantificar el ámbito porque, como dije, la ley abarca toda la economía popular y solidaria.

—Bien, ahora centrémonos en el tema del riesgo, en que hay preocupación.

—Sí, yo me reuní con el presidente de la Asociación de Bancos y le dije que el sector debería estar feliz, porque lo que hace la ley es bajar el riesgo. ¿Por qué? Porque por primera vez se pone una superintendencia especializada, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, para el control, y se crea una Junta Regulatoria, que no existía, cuyo con-

“En las cooperativas no hay riesgo sistémico ni riesgo moral”

Milton Maya

Milton Maya, subsecretario de Programas y Proyectos Socio Productivos del MCDS, respondió unas cuantas preguntas concretas de GESTIÓN.

—¿Cuáles son los mecanismos exactos que la nueva ley prevé para controlar la solvencia de las cooperativas y la prudencia financiera de sus administradores?

—La ecuación contable dice que el activo es igual al pasivo más el capital. Entonces, una ecuación patrimonial, desde la perspectiva de la banca privada, está totalmente segmentada: el capital les corresponde a los accionistas que tienen su riesgo, el pasivo son los ahorros de la gente que deposita en el banco y esa gente corre el riesgo de confiar en la institución donde ponen su dinero, y el activo son los préstamos que otorga el banco, asegurándose al máximo frente al riesgo de que no le paguen. En la crisis de 1999, el activo estuvo concentrado en grandes proporciones en los accionistas y por eso se creó un riesgo sistémico. En las cooperativas, en el sector financiero popular y solidario, esta ecuación crea una total relación de pertenencia, porque los que intervienen son a la vez accionistas, prestatarios y prestamistas. Y esto minimiza el riesgo sistémico y, sobre todo, el riesgo moral.

—Pero hay cooperativas grandes, donde el control es necesario. Como le comentaba a la ministra, una de las preocupaciones es la autorregulación, práctica que llevó a la quiebra a la mitad de los bancos en la crisis de 1999...

—En 1999 no hubo crisis sistémica en las cooperativas. Si se revisa el estudio que hice para el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y que apareció en el número 50 de la revista *Ecuador Debate*, titulado “Las cooperativas surgen. Un nuevo actor económico”, más bien se ve que las cooperativas, durante la crisis, crecieron, se desarrollaron y fueron un gran referente en el ámbito local. ¿Por qué no hay riesgo? Porque hay autocontrol, relación de pertenencia, identidad. No está de por medio esta fe pública que sí lo está en los bancos, es una relación entre socios conocidos. La mayor parte de las 1.220 cooperativas está en las localidades. Es cierto que cuando salen de su entorno, se van ampliando, dejan lo local y empiezan a tener sucursales en otras ciudades, empieza a haber un riesgo. Por eso mismo en esta nueva ley se crean mecanismos de control y esquemas de supervisión mucho más exigentes, porque es cierto que en estos últimos 30 años se ha ido perdiendo esa identidad cooperativista, esa relación de pertenencia. Pero pese a eso, y pese a que el Estado no ha controlado, en 1999 no colapsó el sector.

sejo está compuesto por los ministros que tienen que ver con el tema y el Superintendente de Economía Popular y Solidaria, para que emita regulaciones. Se establece una Secretaría Técnica. Y para el control de riesgo se crean instrumentos, se crean porque antes no existían, como el Fondo de Liquidez, el Seguro de Liquidez y el Fondo de Garantías. Además, un sistema de información único y se regula el tema de calificación de los clientes.

—Entonces, ¿vamos hacia una situación mejor que antes?

—Sí, yo le decía al presidente de la Asociación de Bancos: “peor que antes, jamás; mejor que antes, bastante”. Sobre todo en el tema de riesgos. Pensando en el agregado de todo el sistema financiero, vamos a poder controlar mucho mejor el riesgo sistémico, porque por primera vez vamos a tener información y vamos a tener los instrumentos especializados para hacerlo. Antes se vivía el descontrol, con la utopía de que la Superintendencia de Bancos regulara a todas las cooperativas, mientras la Dirección de Cooperativas

—¿Cuáles son los indicadores en que se basarán?

—Desde la perspectiva de Basilea hay cuatro tipos de riesgos, pero solamente lo piensan desde la perspectiva financiera. La crisis internacional a partir de 2008 es producto de ese enfoque, porque casi todos los balances fueron maquillados y las agencias de certificación daban altas notas, triple A, doble A, a bancos quebrados.

Los indicadores cuantitativos no dan respuesta, pero en la ley y en el reglamento estamos considerando indicadores. Solo que, por un lado, van a estar definidos por segmentos: no es lo mismo una pequeña cooperativa de ahorro y crédito en el sector rural que una cooperativa que esté en varias ciudades o que tenga cobertura nacional, y, por otro lado, los indicadores no serán los de Basilea, de riesgos financieros, sino obedecerán a la lógica del sector cooperativo. Hay varias metodologías que han desarrollado la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV, siglas en alemán), por ejemplo, que responden a la realidad del sector cooperativo. Pongamos por caso el indicador de liquidez: desde la perspectiva de la banca es importante tener una liquidez alta, es lo lógico; pero cuando uno ve desde la perspectiva de las cooperativas de ahorro y crédito, sobre todo en el sector rural, uno tiene que felicitar a la cooperativa que tenga el índice de liquidez en cero, porque eso significa que tiene colocado sus pocos recursos en su población. Yo he seguido durante diez años el programa del CAAP con las cooperativas y sé que es así, que eso lleva al desarrollo.

Mientras para una cooperativa urbana grande tal vez sirva tener un índice de liquidez de 18% para cubrir retiros eventuales, una cooperativa de Guamote, de Totoras, que tenga índice de liquidez cero es una cooperativa exitosa.

—¿Cómo se va a asegurar la eficiencia en la supervisión y control? Todos sabemos el grado de ineficiencia de la Dirección de Cooperativas.

—Todo hay que ver en el contexto histórico. Yo fui director de Cooperativas con la ministra Sánchez y no voy a entrar en detalles, pero lo que sí le puedo decir es que en las dos últimas décadas a muchos sectores del poder no les interesaba tener una Dirección de Cooperativas que funcionara. Por eso, no había información estadística, los mecanismos estaban obsoletos, el personal desmotivado, etc. Hubo un gran esfuerzo de la ministra Sánchez por poner eso en orden.

(La ministra tercia en la conversación: “Más bien, esa experiencia es la que nos hizo ver con claridad que se necesitaba una nueva ley y que teníamos que tener otro tipo de regulación, otra institucionalidad”).

Por eso en este ministerio y en otras instituciones públicas, y con el apoyo del propio cooperativismo, ha habido un esfuerzo de pensar cómo tener un control y apoyos reales. Primero se decidió separar por completo la regulación (a cargo de un comité interinstitucional, que dicta las políticas) y el control (a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria). Esto es diferente a las superintendencias de Bancos y Compañías que juntan regulación y control. Por cierto, el control será diferenciado por segmentos, por el tamaño. La transición del control de las cooperativas que hoy están bajo la Superintendencia de Bancos será gradual.

era de un nivel tan menor que no ejercía ninguna autoridad, peor control.

—Sin embargo, la propia Asociación de Bancos Privados ha señalado que la actual Ley de Economía Popular y Solidaria es discriminatoria pues exige menos requisitos y regulaciones a las cooperativas que a los bancos, pese a que esta misma ley permite que se conviertan prácticamente en bancos comerciales. ¿Qué opina al respecto?

—No, no las convierte en bancos comerciales. Las cooperativas solo pueden prestar algunos servicios financie-

ros, no todos, y tampoco a todo el mundo sino solamente a sus socios. Si hay una cooperativa suficientemente sólida que ya no quiera ser tal sino pasar a ser banco, lo puede hacer y, como cualquier otra iniciativa privada, tendrá que someterse a las leyes que rigen la constitución de un banco.

—Habló de servicios financieros, ¿cuáles puede prestar una cooperativa?

—La Junta Regulatoria precisamente autorizará cuáles servicios pueden prestar, en virtud de la solvencia de cada institución, de sus activos, de su

patrimonio técnico, en fin. Entonces no es liberalizado; al contrario, se ponen unas reglas.

—¿No hay una tendencia a la autorregulación? Hago esta pregunta porque la famosa ley de bancos de 1994 permitió a los bancos la autorregulación y ya sabemos al desastre que condujo con la crisis de 1999...

—No, lo que hay son indicadores precisos para estas instituciones, aunque son específicos, distintos de los bancos. En primer lugar porque son cerradas, su clientela no es el público en general, solamente son sus socios. Y por ello tienen un manejo de riesgo distinto, y eso hay que entender. Sí se autocontrolan, en cierto sentido, pero son todos los socios los que miden el riesgo. Por eso es que no hay cooperativas que colapsen, ni lo hicieron en la crisis de 1999.

—Otra preocupación muy grave es lo que se prevé en el artículo 86, el de los créditos vinculados.

Desde la perspectiva de la banca es importante tener una liquidez alta; pero una cooperativa de ahorro y crédito del sector rural con liquidez cero ha alcanzado el éxito.



—Las cooperativas son de sus socios y en el mundo entero están creadas para dar créditos a sus socios. Entonces, si se argumenta que eso es crédito vinculado, quien lo dice no entiende lo que es una cooperativa.

—Y quien dice que en un banco hay que dar préstamos al gerente no entiende lo que es un banco. La preocupación nace no porque se dé créditos a los socios sino porque en el artículo 86 se autoriza crédito para los directivos y para los administradores, así como para sus cónyuges... Eso es lo que llevó al descalabro financiero de 1999.


—No será así, porque el propio artículo señala que estos créditos tendrán que ser de menos de 2% del patrimonio técnico cuando sean individuales y de 10% cuando sean grupales y, además, que deberán ser resueltos por el Consejo de Administración.

En el reglamento, cuyo objetivo es operativizar la ley, se van a especificar mucho más estas reglas.

—A propósito, ¿cómo va el reglamento a la ley?

—Lo estamos elaborando y va a estar listo para el 10 de agosto, porque esos son los plazos que se pusieron en la ley. Tenemos, además, que crear en los hechos las instituciones previstas en la ley: superintendencia, junta, secretaría técnica.

—En resumen, ¿la nueva ley no va a introducir mayor riesgo en el sistema financiero?

—No, al contrario, lo que hace es meter en la nueva arquitectura macrofinanciera un actor que antes era despreciado, poco controlado, sin reglas claras y actualizadas, con una institucionalidad débil y dispersa. Hoy por primera vez va a haber un sistema de información único e instituciones que hagan las políticas, la regulación y el control fuertes y especializadas. Yo creo que, en el agregado, ganamos todos. Para el sistema bancario va a ser muy útil la información sobre riesgo y clientes, y saber que hay un segmento de la economía, la economía popular y solidaria, cada vez más sólida y dinámica. 

Crecimiento mundial

► La economía china creció en 9,5% anual en el segundo trimestre de este año (creció 9,7% en el primer trimestre).

► El FMI proyectó un crecimiento del PIB chino de 9,6% para este año.

► La economía mundial creció en 5,1% en 2010 y el FMI espera que crezca en 4,3% en 2011 y 4,5% en 2012.

El crecimiento mundial se recupera lentamente

País/Región	2009	2010	2011	2012
Mundo	-0,5%	5,1%	4,3%	4,5%
EEUU	-3,4%	3,0%	2,2%	2,6%
Zona euro	-4,1%	1,8%	2,0%	1,7%
Alemania	-4,7%	3,5%	3,2%	2,0%
España	-3,7%	-0,1%	0,8%	1,6%
Japón	-6,3%	4,0%	-0,7%	2,9%
China	9,2%	10,3%	9,6%	9,5%
A. L. y Caribe	-1,7%	6,1%	4,6%	4,1%
Brasil	-0,6%	7,5%	4,1%	3,6%

FUENTE: FMI.

Cifras monumentales

► El total de la deuda externa italiana a marzo de este año fue de € 790.000 millones (\$ 1,1 millones de millones). Este monto es mucho mayor que las deudas de Irlanda, Portugal, Grecia o España, aunque la mayor proporción de la deuda italiana está en manos locales.

► Italia tiene el mayor mercado de deuda soberana en Europa y el tercero en el mundo.

► El total de la deuda soberana italiana es igual a € 1,9 millones de millones (\$ 2,6 millones de millones) o 120% de su PIB, tres veces la deuda de Grecia, Irlanda y Portugal combinados.

► El banco estadounidense JP Morgan Chase alcanzó \$ 17.000 millones en utilidades después de impuestos el año pasado.

► Apple vendió 20,34 millones de iPhones durante el segundo trimestre de este año. Las ventas del iPad 2 (el nuevo modelo del iPad de Apple) alcanzaron las 9,25 millones de unidades.

► Con el iPad, Apple espera mantener 78% del mercado de las tablets en 2011, a pesar de la fuerte competencia por parte de Hewlett-Packard y Samsung.

► La capitalización bursátil de Apple alcanzó los \$ 350.000 millones, lo que la hace la mayor compañía en valor de mercado de la industria tecnológica.

► Arabia Saudita incrementó su producción de petróleo en 700 mil barriles en junio, para totalizar una producción de 9,7 millones de barriles diarios.

► Sudán del Sur se independizó oficialmente de Sudán el 9 de julio, y fue admitida como el miembro 193 de la ONU el 14 del mismo mes.

► De acuerdo a la ONU, para 2069 China tendrá un millón de personas mayores de 100 años de edad. Para 2073 EEUU tendrá también un millón de centenarios, así como Japón en 2075, India en 2084 y Brasil en 2100.



Los muertos en las revoluciones árabes

► Por lo menos 1.300 personas han muerto en las protestas contra el régimen sirio desde marzo 2011.

► Por lo menos 846 personas perdieron la vida en las protestas que derrocaron el régimen de Hosni Mubarak entre enero y febrero de este año.

► En Túnez y Yemen el número de muertos es menor: al menos 219 personas entre diciembre de 2010 y enero de 2011 en los levantamientos populares en Túnez y 200 en los levantamientos en Yemen a partir de febrero de este año.

