

Cooperativas de ahorro y crédito: con buena salud pero en el laberinto de la transición

< POR ÁNGELA MELÉNDEZ S. >

Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Loeps) y de su reglamento, las cooperativas de ahorro y crédito, que mantienen un crecimiento sostenido de hasta 30% anual, pasarán a ser reglamentadas y con-

troladas por nuevos organismos comandados por el Ejecutivo. Las dudas sobre quién emitirá las regulaciones y cuál será el método para definir las inquietan a los gremios. El Gobierno, por su parte, pide serenidad ante el cambio.



Tras la crisis de 1999, que desembocó en una elevada pérdida de confianza en el principal sistema financiero del país, las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) repuntaron. Su capacidad de penetración en zonas que resultan complicadas para los grandes bancos y el alto nivel de familiaridad con sus clientes han hecho que este sector mantenga un crecimiento sostenido, al menos en los últimos cinco años. Actualmente, las COAC representan 19,3% del cooperativismo nacional y abarcan 14,3% de la cartera financiera total, según el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Su salud es buena. En su análisis semanal número 14, el Grupo Spurrier menciona que el estudio sobre microcrédito *Microscopio 2011* calificó positivamente al sistema microfinanciero ecuatoriano, al ubicarlo en el puesto ocho entre 55 países. “Sin embargo, preocupa el efecto que tendrá para microfinanciamiento las restricciones a las tasas de interés, la eliminación de comisiones y la incertidumbre regulatoria hasta que se implemente la Ley de Economía Popular y Solidaria”, reza el informe.

En la actualidad, el sector cooperativista agrupa a un promedio de 3,5 millones de socios y mueve unos \$ 3.000 millones al año, de acuerdo a estimaciones de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Ecuador (Fecoac), que para 2012 prevé un crecimiento superior a 30% en el sector. En 2011, de cada dólar prestado, \$ 0,12 fue entregado por las cooperativas. Además, estas entidades son el grupo de instituciones financieras no bancarias de mayor tamaño en sus activos + contingentes.

De las 1.173 cooperativas de esta clase, 640 trabajan bajo el paraguas de la Fecoac, 39 son supervisadas por la Superintendencia de Bancos (SBS) y las cerca de 500 restantes tienen el acompañamiento del Ministerio de Inclusión Económica y Social, a través de la Dirección Nacional de Cooperativas.

Para muestra de su continuo desa-

rollo, hace pocas semanas la SBS presentó un balance de las cooperativas bajo su supervisión. Allí se mostró que los activos de las 39 COAC, a diciembre de 2011, llegaron a \$ 3.184 millones, 28,8% adicional a lo alcanzado en el mismo mes de 2010. Asimismo, obtuvieron ganancias de \$ 47 millones, lo que representó un crecimiento de 26,6%, y sus colocaciones se ubicaron en \$ 2.384 millones, un aumento de 29%.

La hasta ahora favorable situación del sector se debe a la confianza, asegura **Edgar Peñaherrera**, director ejecutivo de la Asociación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito controladas por la Superintendencia (ACSB). Él explicó a GESTIÓN que dichas instituciones “han venido creciendo sostenidamente en la última década”, debido a que las personas “ven en las cooperativas un rostro distinto al de los bancos”.

SE VIENEN LOS CAMBIOS...

Pero ahora el escenario está próximo a cambiar con la completa vigencia de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Loeps), aprobada en 2011, y su reglamento, emitido en febrero de este año. La nueva norma determina que todas las COAC pasarán a ser regidas por una Junta de Regulación y controladas por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Además, el reglamento define el procedimiento de constitución, el número de socios necesario y el capital social. También otorga otras facultades a este grupo de entidades como emitir cheques, conceder sobregiros, así como disponer de fondeo en condiciones preferenciales.

Los dirigentes del cooperativismo aún no conocen a ciencia cierta cómo se ejecutará el cambio, pero tienen preocupaciones. La principal versa sobre cuáles serán las atribuciones de la futura Junta de Regulación y cómo emitirá sus políticas. Así lo explica el presidente de Fecoac, **Jaime Dueñas**, para quien la ley es “demasiado general”.



JAIME DUEÑAS:
“LAS REGLAS NO ESTÁN CLARAS”.

“Hemos pedido que se pongan las reglas claras para el sector del cooperativismo, pero el reglamento solo dice que todo será dictado por la Junta de Regulación, que impondrá las medidas que les convenga... a ellos o al Gobierno”, sostiene.

Dueñas cree que los problemas iniciarán cuando la junta emita alguna norma que los perjudique. “¿Qué pasará cuando nos digan, por ejemplo, que dejemos de cobrar intereses o pagos por mora a algún sector?”, se cuestiona. Por ello, espera que las regulaciones sean técnicas, estudiadas y sus consecuencias analizadas. Peñaherrera, por su parte, aspira a que el desarrollo de las cooperativas continúe a buen ritmo y que para que la transición sea factible los nuevos entes mantengan las regulaciones actuales y, después de ejecutar un proceso técnico de evaluación, realicen ajustes para potenciar las capacidades de las cooperativas.

Ante ello, la exministra coordinadora de Desarrollo Social, **Doris Soliz** (actual ministra de Inclusión Económica y

Social), ha manifestado que desde el Gobierno lo que se pretende es cambiar la realidad que antes vivían las finanzas populares, entre ellas, las cooperativas de ahorro y crédito. “Como Gobierno nacional queremos cambiar la situación de abandono de las cooperativas. Antes no había interés real en impulsar una política pública dirigida al fomento y fortalecimiento del sector”, señaló en una intervención ante los cooperativistas.

NUEVOS AJUSTES, REQUISITOS Y CONTROLES

¿Pero qué parámetros se especifican en el nuevo cuerpo legal y en su reglamento? Para empezar define a las cooperativas de ahorro y crédito como organizaciones formadas por personas naturales o jurídicas que se unen voluntariamente con el objeto de realizar actividades de intermediación financiera y de responsabilidad social con sus socios y, previa autorización de la Superintendencia, con clientes o terceros. También explica que las COAC

pertenecerán al sector financiero popular y solidario (SFPS).

Por ejemplo, quienes deseen conformar nuevas cooperativas requerirán un estudio de factibilidad y las de ahorro y crédito necesitarán un mínimo de 50 socios y un capital inicial de 200 salarios básicos unificados, mientras que las que tienen otro objetivo (consumo, producción, etc.) se constituirán con un monto equivalente a cuatro salarios. Cada socio podrá tener aportaciones de hasta 5% del capital social en las COAC y hasta 10% en los otros grupos.

Además, la normativa sugiere a estas cooperativas invertir preferentemente en el sector financiero popular y solidario, en el sistema financiero nacional y en el mercado secundario de valores y, de manera complementaria, en el sistema financiero internacional. En ese sentido, Dueñas reconoce que la misión de las COAC es apoyar al sector nacional, especialmente al microempresarial; sin embargo, alega que se necesita una colaboración mutua y que el Estado debería ampliar las líneas de financiación al sector. También cree

que cargas como el impuesto a la salida de divisas (ISD) de 5% no favorecen al desarrollo de estas entidades.

Pero el régimen tiene previsto resolver estas inquietudes a través de los nuevos organismos que se crearán a partir de este año. Uno de ellos es la Corporación de Finanzas Populares, que será un mecanismo financiero de segundo piso y que tendrá entre sus objetivos fortalecer las COAC. “En 2012 estamos haciendo los trámites para inyectar cerca de \$ 100 millones de recursos en este importante sector para fortalecer las cooperativas como parte de las finanzas populares”, manifestó Soliz.

Se encuentra, además, el Fondo de Liquidez y el Seguro de Depósitos con el que contará el SFPS. El primero tendrá por objeto conceder créditos de liquidez contingente y cubrir deficiencias en la cámara de compensación a las cooperativas de ahorro y crédito y de otras organizaciones, pero su calidad será de prestamista de última instancia.

Mientras que el seguro de depósitos se encargará de proteger las colocaciones efectuadas en las cooperativas, entidades

RECUADRO 1

Artículos de la Loeps

Artículo 85.- Solvencia y prudencia financiera: Las cooperativas de ahorro y crédito deberán mantener índices de solvencia y prudencia financiera que permitan cumplir sus obligaciones y mantener sus actividades.

Artículo 96.- Auditoría: Las cooperativas de ahorro y crédito deberán contar con auditoría externa anual y auditoría interna, de conformidad con lo establecido en el reglamento de esta ley. Los auditores internos y externos deberán ser previamente calificados por la Superinten-

dencia, desarrollarán su actividad profesional cumpliendo la ley y su reglamento.

Artículo 97.- Calificación: Los vocales de los consejos, el gerente y los auditores externo e interno, para ejercer sus funciones, deberán ser calificados previamente por la Superintendencia.

Artículo 99.- Intervención: Cuando una cooperativa de ahorro y crédito por cualquier causa no cumpliera con la ley o regulaciones (...) o cuando se presuma la existencia de prácticas ilegales que pongan en grave peligro los recursos del público o incumpliere los programas de vigilancia preventiva o de regularización establecidos por la Superin-

tendencia, esta podrá ordenar su intervención, disponiendo medidas de carácter preventivo y correctivo que sean necesarias e impondrá las sanciones pertinentes.

Artículo 100.- Falta de subsanación: La Superintendencia dispondrá la disolución y liquidación de una cooperativa si luego de la intervención no se han subsanado las causas que la motivaron.

Artículo 174.- Recursos administrativos: Las personas y organizaciones que se consideren afectados por actos administrativos, emitidos por la Superintendencia, tendrán el derecho de presentar los recursos administrativos de conformidad con la ley.

RECUADRO 2

Transitoria primera: Las organizaciones que actualmente se encuentran en funcionamiento adecuarán sus estatutos sociales a la presente ley, de conformidad con las regulaciones que se dicten para el efecto. Si las organizaciones no adecuan sus estatutos dentro de los plazos, no podrán ejercer sus actividades. El plazo para estas adecuaciones no excederá de un año, a partir del nombramiento del superintendente.

Transitoria tercera: No se podrán constituir nuevas organizaciones ni abrir sucursales, agencias u oficinas desde la aprobación de la ley hasta 90 días después de designado el superintendente.

asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y en las cajas de ahorro, siempre que se encuentren contabilizados como pasivos en dichas entidades y cumplan con las normas reglamentarias, aunque existen excepciones detalladas en el reglamento.

AÚN CON INCENTIVOS, LAS DUDAS SIGUEN

Pero a pesar de estas seguridades que el Gobierno quiere transmitir al sector, hay otros asuntos pendientes. Uno de ellos es la clasificación de las cooperativas. Aunque la ley establece que se segmentarán de acuerdo a su participación en el sector; al volumen de operaciones que desarrollen; al número de socios; al número y ubicación geográfica de oficinas operativas; al monto de activos; al patrimonio, y productos y servicios financieros, no están descritos los parámetros para ubicarlas en una de las cuatro categorías que se crearán. “No se sabe cuántos socios debe tener una cooperativa para estar en la categoría uno o dos”, comenta Dueñas.

RECUADRO 3

2012, Año Internacional de las Cooperativas

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 2012 como el Año Internacional de las Cooperativas por su contribución económica y social, especialmente por su impacto en la reducción de la pobreza, la creación de empleos y la integración. Con el tema Las empresas cooperativas ayudan a construir un mundo mejor, el Año Internacional de las Cooperativas tiene tres objetivos:

- 1.** Crear mayor conciencia del público sobre la contribución de las cooperativas al desarrollo económico y social, y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- 2.** Fomentar la constitución y el crecimiento de cooperativas, compuestas de personas e instituciones, para abordar sus necesidades económicas mutuas, además de lograr una plena participación económica y social.
- 3.** Alentar a los Gobiernos y organismos reguladores a implementar políticas, leyes y normativas que propicien la constitución y el crecimiento de las cooperativas.

Hace pocas semanas se realizó en Quito la reunión ordinaria del Consejo de Administración de la Alianza Cooperativa Internacional Regional Américas (ACI-Américas). Allí **Ramón Imperial**, presidente de la ACI-Américas, indicó que las cooperativas han logrado mantener un crecimiento de entre 10% y 20% anual. En América están registradas 42.300 cooperativas, con 250 millones de asociados.

Y al hablar del control, hay otras especificaciones. En general, el ente rector de la economía popular y solidaria será el Comité Interinstitucional, conformado por los ministros que se relacionen con el área. Este dictará las políticas generales.

La regulación, en cambio, estará a cargo de junta presidida por los ministerios de Desarrollo Social, Política Económica y un representante del presidente de la República, y se encargará de expedir normas de carácter general en las materias de su competencia. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, estas regulaciones se establecerán acorde a los segmentos en que se ubiquen dichas organizaciones.

Y aquí se encasilla la principal inquietud, pues los dirigentes del sector esperan que las decisiones tomadas al interior de este organismo no sean políticas, sino que se adopten de acuerdo a parámetros técnicos y previamen-

te estudiados con los involucrados que tendrán voz pero no voto en un consejo consultivo.

A esto se suma el control directo, del que se encargará la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, encargada de vigilar la economía popular y solidaria y el SFPS. Entre sus funciones está la de controlar las actividades económicas, fijar tarifarios, autorizar actividades, imponer sanciones, entre otras.

Apenas hace pocas semanas, el presidente **Rafael Correa** envió al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs) la terna para elegir al futuro superintendente, quien permanecerá cinco años en el cargo. La decisión está entre **Hugo Jácome Estrella**, **Ximena Grijalva Haro** y **Paciente Vásquez Méndez**, y se espera conocer el nombre elegido en junio.

Soliz ha manifestado a los sectores de finanzas populares que el desafío “es

construir un modelo sistémico, integral y articulado, orientado a romper barreras y facilitar el acceso a servicios financieros y no financieros” y les ha recordado que cuentan con “todo el apoyo para fortalecer sus organizaciones con el fin de que su participación sea proactiva y se constituyan en alia-

dos estratégicos y con plena legitimidad”. Por ahora, las cooperativas prefieren mirar el cambio con cautela y seguir trabajando como hasta ahora mientras llegan las primeras disposiciones.

“El presidente (Rafael) Correa se ha dado tiempo hasta para dar la nacio-

nalidad a futbolistas extranjeros, pero a un sector tan importante como el nuestro jamás le ha dado audiencia, a pesar de los insistentes pedidos”, agrega Dueñas, quien tiene la esperanza de que el mandatario haga un espacio para dialogar con ellos antes de iniciar la mudanza.

ENTREVISTA

Ligia Cobo Intendente general de la Superintendencia de Bancos y Seguros

—El crecimiento en ganancias y en colocaciones de las cooperativas durante 2011 y al menos en los cuatro años anteriores, ¿tiene que ver con el trabajo de la Superintendencia de Bancos (SBS)?

—El crecimiento de las cooperativas va de la mano de la confianza de los depositantes y la seguridad que tienen al saber que estas instituciones se mantienen bajo el control y supervisión de la SBS a través de los mecanismos y metodologías de regulación y prudencia financiera establecidos por este organismo de control.

—Con la entrada en vigencia de la Ley de Economía Popular y Solidaria y por ende con la creación de su Superintendencia, todas las cooperativas pasarán a ser controladas por esta nueva institución, ¿eso afectará a la SBS?

—El traslado de las cooperativas de ahorro y crédito a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria que está por crearse no afecta el rol de supervisión y control que ejecuta la SBS. El traspaso se iniciará a partir del requerimiento efectuado mediante resolución del superintendente de Economía Popular y Solidaria, y se ejecutará de acuerdo al cronograma que se elaborará con-

juntamente entre las dos superintendencias, cuidando que no se ponga en riesgo la reputación, el servicio a los socios, al público y que no vulneren los controles internos y de gobernabilidad. Hasta tanto se dé el proceso referido, la SBS mantiene un control pormenorizado de la situación tanto financiera, administrativa como societaria de cada una de la cooperativas.

—¿Qué perspectivas de crecimiento se tienen para este año?

—Las cooperativas han mantenido un crecimiento sostenido en el tiempo. Para este año se tiene proyectado que mantengan esa tendencia, a pesar de los cambios a los que se verán sometidas al pasar al control de la nueva Superintendencia, se esperaría que cumplan con su planificación y presupuesto.

—¿Cuál es la fortaleza de las cooperativas?, ¿la confianza?, ¿la penetración en zonas complicadas?

—La confianza de los socios y clientes y la filosofía que persigue este

tipo de entidades que está dirigida a lo social; la visión de atender a los estratos de mercado más desprotegidos, facilitando el acceso a productos y servicios en lugares poco accesibles y la gestión más personalizada con los socios y los clientes.

—El Banco Central tiene la intención de que la mayoría de cooperativas del país se integre al Sistema Nacional de Pagos para facilitar sus procesos, ¿cómo avanza ese proceso en las cooperativas que ustedes controlan?

—Se han mantenido reuniones con los funcionarios del Banco Central del Ecuador, a fin de unificar criterios y buscar los mecanismos y alternativas más idóneos y menos impactantes para el sistema financiero, pero que faciliten el proceso para cumplir con los requerimientos y normas establecidas. □



Cortesía.