

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

La bancarización forzada de las Cooperativas del Ecuador y la desaparición de la Economía Popular y Solidaria

Pablo Dávalos

FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO • ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

DOCUMENTO DE ANÁLISIS

Análisis de la Ley Orgánica de Integridad Pública, los estándares de Basilea III y sus consecuencias para el sector cooperativo y la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador.

DESARROLLO SOSTENIBLE PARA UN ECUADOR MÁS EQUITATIVO Y RESILIENTE

Antecedentes

El 26 de junio de 2025 se publicó en el Registro Oficial del Ecuador con el No. 68, la *Ley Orgánica de Integridad Pública*. En esta ley consta la siguiente disposición transitoria:

Décima Primera.- Previo el desarrollo de los análisis de interconexión y riesgo sistémico, en el término de noventa días (90) contados a partir de la posesión de los miembros de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, esta emitirá las regulaciones necesarias para identificar las cooperativas de ahorro y crédito que, con la finalidad de proteger los ahorros y aportes de la ciudadanía de las localidades y preservar la estabilidad financiera, deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado, bajo supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Antes de analizar a profundidad las consecuencias de esta reforma legal, llama la atención la referencia al “riesgo sistémico”. Esta noción de “riesgo sistémico” tiene, a su vez, relación con las funciones de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria que, en esta misma reforma legal, establece lo siguiente:

5. Normar los criterios y protocolos para determinar la existencia de una crisis sistémica
8. Evaluar los riesgos a la estabilidad financiera y emitir regulaciones macroprudenciales dentro del ámbito de su competencia;
10. Emitir el marco regulatorio prudencial al que deben sujetarse las entidades financieras

Como puede apreciarse, la reforma legal hace referencia a “crisis sistémica”, “estabilidad financiera”, “regulación macroprudencial”, entre otros. Ahora bien, todos estos conceptos provienen de un marco internacional de regulación financiera, conocido como “buenas prácticas financieras” y que tienen en Basilea III su referencia, contexto y explicación. Así, esta ley impone al sistema financiero nacional, sin consideraciones previas y sin buscar su pertinencia, las reglas de Basilea III.

Pero no se pueden aplicar los criterios de Basilea III a las cooperativas de ahorro y crédito por la sencilla razón de que estas cooperativas no están habilitadas por la ley para generar productos financieros que puedan crear estrés financiero o “riesgo sistémico” porque sus operaciones financieras, por concepto, son adversas al riesgo.

El absurdo de la regulación macro y micro prudencial para la EPS

En efecto, el riesgo sistémico solo lo pueden provocar los productos financieros estructurados para el riesgo. La cartera de crédito de las cooperativas no tiene ninguna capacidad de generar riesgo sistémico porque no tienen relación alguna con los denominados productos financieros estructurados o complejos.

Si, por determinada circunstancia, una entidad financiera de la economía popular y solidaria, tiene problemas con su cartera de crédito puede ser intervenida de forma inmediata por la autoridad de supervisión (en este caso la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, SEPS), y esta intervención puede evitar riesgos de contagio a la estabilidad del sistema financiero. Además, las cooperativas de ahorro y crédito están obligadas por ley a aportar al COSEDE (Corporación de Seguro de Depósitos) que es un fideicomiso que puede respaldar con sus recursos a los clientes de cualquier institución financiera que haya sido intervenida por la autoridad de control y, conforme a eso, liquidad.

Entonces, las cooperativas de ahorro y crédito, bajo ninguna circunstancia, pueden generar, ni remotamente, riesgo sistémico ni tampoco pueden poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

En efecto, el riesgo sistémico se produce por los niveles de apalancamiento de los productos financieros estructurados generados por la banca de inversión que, a nivel global, forman parte de una dinámica conocida como *banca a la sombra* (shadow banking).

Estos productos financieros se denominan vehículos especiales de inversión (SIV) y, generalmente, adoptan la forma de derivados financieros. Un derivado financiero toma su nombre del activo subyacente que sirve como respaldo para su emisión secundaria, es decir, se trata de un nuevo activo que “deriva” su valor de un activo anterior.

Derivados financieros y riesgo

Así, el riesgo financiero proviene, directamente, de esta capacidad de tomar valores financieros para crear nuevos productos financieros con posibilidades de apalancamiento importantes. Cuando un papel financiero adopta un nuevo valor sobre un activo previo y genera un producto derivado, implica la capacidad de titularizar esos activos y otorgarles nuevos valores muchas veces de forma independiente del valor original.

Esos valores dependen de la calificación de riesgo del nuevo papel que nace del cálculo de probabilidades de su posible default, un cálculo que le valió el premio Nobel de economía a sus formuladores: Fischer Black, Myron Scholes y Robert Merton; de hecho, en ingeniería financiera, se denomina modelo Black-Scholes y es el modelo de base para calcular derivados financieros. La ventaja de los derivados financieros es que protegen a los bancos del riesgo lo que les permite utilizar más activos para la especulación, incrementar su apalancamiento, con la ventaja, además, de que los derivados financieros no necesitan colaterales.

Ese fue el proceso que estuvo en el origen de las hipotecas subprime y que condujo a la crisis del sistema financiero mundial en el año 2008. En un informe del Congreso de EEUU sobre la crisis financiera de 2008, el inversionista Warren Buffet, uno de los más importantes inversores del mundo, opinaba esto sobre los derivados financieros:

Warren Buffett, presidente y director ejecutivo de Berkshire Hathaway Inc., testificó ante la FCIC sobre las características únicas del mercado de derivados, diciendo: "acentuaron enormemente, en mi opinión, el apalancamiento en el sistema". Continuó llamando a los derivados "cosas muy peligrosas", difíciles de entender para los participantes del mercado, los reguladores, los auditores y los inversores; de hecho, concluyó: "No creo que pudiera manejar" un libro complejo de derivados

Justo por eso, en el año 2009, el Comité de Estabilidad Financiera Internacional, una entidad ad hoc creada desde los bancos más importantes del mundo, consideró pertinente añadir nuevas reglas de juego a la actividad financiera a aquellas existentes y que se habían codificado en tres pilares básicos que se denominaban Basilea II.

Para conjurar el riesgo de otra crisis sistémica provocada por estos productos financieros derivados estructurados y todos los vehículos de inversión, se añadieron nuevas condiciones a Basilea II que tienen que ver con la obligación de calificar las carteras de crédito en función de su capacidad de apalancar vehículos de inversión y, una vez realizado este proceso, generar reservas suficientes para que, en caso de crisis sistémica, como aquella de 2008, se puedan utilizar como colateral para respaldar el respectivo salvataje bancario por parte de la autoridad monetaria.

Entonces, la necesidad de crear “amortiguadores” o “colchones de liquidez” se debe al hecho de que los derivados financieros no necesitan colaterales, pero si esos derivados en tanto permutas de riesgo no pueden cumplir con su función, entonces esos “amortiguadores” servirían como colateral (o garantía).

Conforme lo establece el Banco de Pagos Internacionales:

Una de las razones por las que la crisis económica y financiera que estalló en 2007 fue tan severa es que los sectores bancarios de numerosos países habían acumulado un apalancamiento excesivo dentro y fuera de balance. A esto se unió la gradual erosión del nivel y de la calidad de su base de capital. Al mismo tiempo, numerosos bancos mantenían niveles de liquidez insuficientes. Por todo ello, el sistema bancario no fue capaz de absorber las pérdidas sistémicas sufridas en las carteras de negociación y de crédito, ni pudo aguantar la reintermediación de las enormes exposiciones fuera de balance que se habían ido acumulando en sus áreas más opacas o menos reguladas (el sistema bancario «en la sombra»). La crisis se vio agravada por un proceso de desapalancamiento procíclico y por las interconexiones entre instituciones sistémicas a través de complejas operaciones. .

A estas nuevas reglas de juego se las denominó Basilea III. El concepto que las resume se denomina “regulación macro y micro prudencial” y el objetivo es crear “colchones anticíclicos” o, también, “amortiguadores” de liquidez (buffers) que cumplan la función de servir de colaterales a los derivados financieros en casos de crisis sistémica.

Las reformas incrementarán los colchones de capital que respalden esa exposición, reducirán la prociclicidad e incentivarán el recurso a entidades de contrapartida central en la negociación de derivados OTC, ayudando con ello a reducir el riesgo sistémico en todo el sistema financiero

Se trata de una dinámica que tiene que ver con las derivas especulativas del capitalismo global y la enorme integración de la finanza especulativa global con los mercados sobre el mostrador (OTC) y la industria de los derivados financieros complejos, así como la “banca a la sombra”.

Hay que recordar que cuando se produjo la crisis financiera de 2008, la Reserva Federal de EEUU (FED) actuó como prestamista de última instancia a escala global, desplazando de ese rol al FMI quien había sido la entidad que acudía al rescate financiero en caso de crisis sistémica. Pero el agujero abierto en el año 2008 fue tan grande que los recursos del FMI eran insuficientes para compensarlo. Como lo reconoce la misma FED: “La Reserva Federal ha implementado una política monetaria expansiva sin precedentes en respuesta a la gravedad de la contracción y al ritmo gradual de la recuperación subsiguiente”.

Esto hizo que la FED haga algo que, hasta ese momento, había sido como una especie de dogma de fe del discurso económico dominante, fracturó la relación entre emisión monetaria e inflación y demostró que, entre ambos procesos, emisión e inflación, no existe ninguna relación.

La FED realizó la emisión monetaria más importante de toda su historia para salvar a los bancos que habían apostado a la industria de los productos financieros derivados sin que esto haya provocado ninguna presión inflacionaria. En el año 2009 se había calculado en más de dos billones de dólares el salvataje bancario:

Los últimos datos indican que la Reserva Federal, el BCE, el Banco de Inglaterra, el Banco de Japón y el Banco Nacional Suizo han inyectado conjuntamente 2,74 billones de dólares en liquidez pendiente.

Una decisión que tendría costos políticos y sociales importantes. Precisamente por ello, ahora la FED quiere tener al menos un mínimo de capital que provenga desde los bancos y que los pueda ayudar en caso de una nueva crisis sistémica como aquella de 2008.

Las cooperativas son adversas al riesgo

Ahora bien, las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador están absolutamente lejos de toda esta dinámica y no solo las cooperativas sino todo el sistema financiero de país. En efecto, en el Ecuador, la industria financiera no transa con productos derivados complejos. El país ni siquiera tiene una bolsa de futuros agrícolas que es el mecanismo más básico de financiamiento relativamente complejo, y el sistema financiero del país no tiene ninguna relación con la “banca a la sombra”.

Obligar a los bancos y a las cooperativas a que adopten la normativa de Basilea III es solamente una cuestión de dogma y de principio de fe que no tiene relación con la realidad. Ni los bancos privados ni las cooperativas de ahorro y crédito tienen la necesidad de crear “buffers” o colchones de amortiguamiento, porque su único producto financiero es la cartera de crédito que no necesita de ningún amortiguador, porque es una cartera que no colateraliza ni sirve de subyacente para ningún otro activo financiero, porque sus actividades son adversas al riesgo (porque están cubiertas por la cartera de provisiones) y porque el país no está vinculado a las transacciones sobre el mostrador (Over The Counter, OTC).

Las únicas entidades que podrían necesitar colchones de amortiguamiento serían los fondos de inversión manejados por las administradoras de fondos y de fideicomisos, pero su volumen de negocios, para el año 2024, era apenas un poco más del 2% del PIB. Pero incluso estos fondos de inversión no trabajan con vehículos de inversión complejos (como, por ejemplo, CDO, CDS, RMBS, LBO, ABCP, SIVs, ABS, etc.).

Entonces, proponer al sistema financiero que cumpla con estándares que no tienen relación alguna con su modelo de negocios es, simplemente, alterar las reglas de juego y ponerlos en una situación de estrés financiero ex ante, porque tendrán que hacer enormes esfuerzos tanto institucionales como económicos para poder cumplir con los requisitos de la “regulación macro y micro prudencial”.

Es más, el mismo FMI lo reconoce en el documento: “Cuestiones seleccionadas y notas analíticas” (Selected Issues and Analytical Notes), que acompaña a la Carta de Intención del mes de marzo de 2019 del FMI, en donde puede leerse lo siguiente:

“El sector cooperativo es relativamente importante en Ecuador; sin embargo, según los datos publicados, no hay indicios de que los riesgos asociados a las cooperativas puedan ser sistémicos. La regulación y la supervisión podrían reforzarse para evitar el arbitraje y alinear el sector con las mejores prácticas. **La consolidación en curso del sector es bienvenida.**” (IMF 2019, 51, énfasis añadido)

Por “continuación de los esfuerzos de consolidación” el FMI quiere indicar una regulación más estricta que provoque procesos de fusión, absorción, liquidación y eliminación dentro del sector cooperativo como consecuencia obvia de la regulación macro y micro prudencial.

¿Por qué los bancos privados y las cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador tienen que, ahora, cumplir con Basilea III y la “regulación macro y micro prudencial”? Pues, por los acuerdos que el país ha suscrito con el FMI desde el año 2019. En esos acuerdos el FMI impuso como condicionalidad de absoluto cumplimiento la incorporación de Basilea III al sistema financiero del Ecuador por la necesidad de conformar un mercado de capitales de riesgo para el país: “la transición a las regulaciones de liquidez de Basilea III requerirá del desarrollo simultáneo del mercado de bonos interno”; y para la conversión del sistema de economía popular y solidaria hacia Basilea III, porque según el Banco Mundial es necesario: “liberalizar aún más el marco regulatorio para bancos y cooperativas financieras”.

Basilea III y la imposición absurda del FMI

Desde el año 2019 las autoridades monetarias y financieras, sin saber ni siquiera en qué consisten exactamente estas regulaciones que provienen de Basilea III y sin conocer la complejidad de lo que significa la industria de los derivados financieros, porque en el país simplemente esa industria no existe, se han empeñado en imponer a bancos privados y cooperativas un marco regulatorio y de supervisión que no tiene ninguna relación con la realidad macroeconómica y financiera del país.

Esta imposición abrupta y por fuera de las condiciones reales del país, distorsiona al sistema financiero. Crea tensiones y lo pone en riesgo. De alguna manera, los bancos tienen la posibilidad de afrontar Basilea III, pero solamente hasta cierto punto, pero las cooperativas de ahorro y crédito no tienen ninguna posibilidad de hacerlo. No tienen ni la arquitectura institucional ni la economía de escala para llevarlas adelante.

Sin embargo, el gobierno de Daniel Noboa quien suscribió con el FMI un programa de consolidación fiscal tan radical como aquel que lo suscribió en su momento el gobierno de Lenin Moreno en el año 2019, se ha comprometido a poner en marcha, hasta el año 2027, todo el sistema regulatorio que proviene de Basilea III.

Estos acuerdos con el FMI, en lo fundamental se resumen de la siguiente manera:

Fuente:

Ecuador: Acciones Previas y Puntos de Referencia Estructural del programa del FMI-Ecuador 2024			
Ecuador: Acciones Previas y Puntos de Referencia Estructural del programa del FMI-Ecuador 2024			
Ecuador: Acciones Previas y Puntos de Referencia Estructural del programa del FMI-Ecuador 2024			
Ecuador: Acciones Previas y Puntos de Referencia Estructural del programa del FMI-Ecuador 2024			
Área de Reforma	Condicionalidad Estructural	Objetivos	Fecha de vencimiento
Sector Financiero	Establecer un Comité de Estabilidad Financiera alineado con las mejores prácticas internacionales, integrado por el BCE, MEF, JPRF, JPRM, SB, SEPS, SCVS y COSEDE.	Mejorar la coordinación entre agencias involucradas en la supervisión al sector financiero	Fines de septiembre de 2024
Sector financiero	Emitir regulaciones macroprudenciales sobre los colchones (buffers) de capital bancario, incluidos recargos a las instituciones de importancia sistémica y un colchón (buffer) de capital anticíclico.	Fortalecer las reservas del sector financiero	Fines de noviembre de 2024

Producto de esos compromisos con el FMI, el gobierno de Noboa creó en agosto del año 2024, efectivamente, el Comité de Estabilidad Financiera, como una especie de réplica en miniatura del Comité de Estabilidad Financiera Internacional.

Dentro de las condicionalidades del FMI, está nivelar el terreno de juego entre bancos privados y cooperativas para evitar que las cooperativas de ahorro y crédito se amparen una ley distinta a las leyes monetarias y financieras que rigen a los bancos, en la ocurrencia, las cooperativas de ahorro y crédito están normadas por la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

El arbitraje regulatorio y la EPS

Las cooperativas, por el solo hecho de estar amparadas por la ley orgánica de Economía Popular y Solidaria, han sido acusadas de “arbitraje regulatorio” con respecto a los bancos privados por parte del FMI. Pero esta diferencia de leyes proviene directamente de la Constitución del país. En efecto, en el artículo 311 la Constitución reconoce al sector financiero de la economía popular y solidaria como una actividad diferenciada de aquella de los bancos privados que solo tienen como fin la intermediación financiera entre ahorro e inversión:

Art. 311.- 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 los 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.

Pero el FMI hace tabula rasa de estas distinciones constitucionales y legales y considera que las cooperativas de ahorro y crédito deben afrontar las mismas reglas que aquellas que regulan a los bancos privados.

El profesor Víctor Fleisher define al arbitraje regulatorio como: “la manipulación de la estructura de un acuerdo para aprovechar la brecha entre la sustancia económica de una transacción y su tratamiento regulatorio”. En efecto, el arbitraje regulatorio es, básicamente, la manipulación de las leyes en beneficio propio:

una técnica de planificación perfectamente legal utilizada para evitar los impuestos, las normas contables, la divulgación de valores y otros costes normativos. El arbitraje regulatorio explota la brecha entre la sustancia económica de una transacción y su tratamiento legal o regulatorio, aprovechando la capacidad intrínsecamente limitada del sistema legal para colocar etiquetas formales que rastreen la economía de las transacciones con suficiente precisión

El arbitraje regulatorio socava la eficiencia fiscal, la competitividad de los mercados, los costos de transacción de la economía e introduce un velo de opacidad a los intercambios económicos y debilita la regla de la ley. Aprovecha las lagunas jurídicas para trasladar los costos de transacción hacia los agentes que cumplen con la ley, altera las fronteras éticas y trata de incidir en los sistemas políticos en función de sus propios requerimientos .

El arbitraje regulatorio está asociado a la teoría de los contratos y la teoría de los costos de transacción. Se asumen a los costos de transacción a los siguientes: “Estos costes incluyen los costes de búsqueda, los costes de información y la selección adversa, los costes de negociación y redacción (de contratos, P.D.), los costes de conducta de los agentes como los costes de agencia, el riesgo moral y la evasión (fiscal, P.D.), y los costes de supervisión y aplicación.”.

Evidentemente que las cooperativas de ahorro y crédito no tienen capacidad ni institucional ni estratégica para incidir sobre los contratos, sobre la estructura fiscal, ni sobre el sistema político. Los costos de transacción del sector de las cooperativas son asumidos directamente por ellas, y no tienen la potestad legal de corresponsalías en el extranjero. Entonces, sugerir el arbitraje regulatorio para el sistema financiero de la EPS es, sin duda alguna, desproporcionado y no guarda relación con el sector. Es solamente un argumento para legitimar la intervención y desarticulación de la EPS.

La consolidación financiera del FMI: la intervención sobre la EPS

Como se había visto, el FMI denomina proceso de “consolidación financiera” a la fusión, absorción y liquidación de Cooperativas y ha empezado a aplicarse desde el año 2019 de manera irrestricta. Así, se impusieron nuevas reglas de juego a las cooperativas de ahorro y crédito en la Ley de Defensa de la Dolarización del año 2021, que eliminó las regulaciones que protegían a las cajas de ahorro y bancos comunitarios.

De forma concomitante, ese mismo año, la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria (SEPS) procedía a prohibir a las cajas de ahorro y bancos comunales que utilicen la palabra “banco” (a pesar de constar en la Constitución), y se abstenía de regularlas y controlarlas lo que las empujó al limbo jurídico quitándoles el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

En el año 2025 la SEPS decidió declarar una moratoria general de reconocimiento a las cajas de ahorro y cajas asociativas y comunales condenándolas a la inseguridad jurídica.

También en el periodo 2019-2023 la SEPS ajustó nuevos requerimientos regulatorios a las cooperativas de ahorro y crédito e hizo más difícil el acceso a las cooperativas más pequeñas del sector que están en el segmento 5 al obligarlas a un capital social de 250 mil dólares, algo imposible de cumplir para muchas de ellas. En ese periodo, la SEPS decidió también fracturar el anclaje territorial de las cooperativas de ahorro y crédito y eliminó la restricción que tenían de abrir sucursales por fuera de sus territorios. A través de la regulación y la supervisión, tanto la Junta de Política y Regulación Financiera cuanto la SEPS fueron orillando a las cooperativas de ahorro y crédito a operar más como bancos privados que como cooperativas.

La Ley Orgánica de Integridad Pública de Noboa y la bancarización forzada a las cooperativas

Es por eso que el gobierno de Noboa, aprovechando su mayoría parlamentaria, en el segundo debate de la *Ley Orgánica de Integridad Pública*, añade una disposición transitoria que altera de forma radical a todo el sistema financiero de la economía popular y solidaria porque establece que la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera determinará aquellas cooperativas de ahorro y crédito deban constituirse como sociedades anónimas del sector financiero privado, es decir, se transformen en bancos privados.

Esta disposición transitoria prácticamente desarticula a toda la economía popular y solidaria. Las cooperativas no son bancos. Ellas operan bajo la lógica de la asociatividad y el anclaje territorial del ahorro y la inversión. Pero no solo que las obligan a convertirse en bancos en un proceso de *bancarización forzada*, sino que, además, las obligan a adoptar los criterios de Basilea III.

Las cooperativas de ahorro y crédito no tienen, y es literal, la más remota idea de un producto financiero derivado y de un vehículo de inversión de propósitos múltiples. Tampoco tienen idea de cómo calificar su cartera de crédito en función de los criterios de Basilea III y, sobre esa calificación, crear colchones de liquidez (que, es necesario aclararlo, no tienen nada que ver con la cartera de provisiones).

No tienen la arquitectura institucional ni para convertirse en bancos privados ni, tampoco, para aplicar los criterios de Basilea III y la “regulación macro y micro prudencial”.

Esta decisión tomada por la mayoría oficialista de la Asamblea Nacional, en realidad, significa la virtual desaparición del sistema financiero de la economía popular y solidaria. Si bien hay cooperativas con un nivel importantes de activos, por ejemplo, la Cooperativa JEF tiene activos de cerca de 3 mil millones de USD, también es cierto que su transformación a bancos privados será un proceso largo, complejo, doloroso para muchas de ellas y que, en definitiva, implicará que muchas de ellas no podrán soportarlo y, finalmente, desaparecerán.

La compleja estructura del sistema de la EPS

Al primer semestre del año 2025, la situación del sistema financiero de la EPS, era la siguiente:

	No. De entidades	Total Activos	%
Segmento 1	43	23.487.410.487	73,80%
segmento 2	62	3.350.681.895	10,53%
segmento 3	93	1.307.020.817	4,11%
segmento 4	135	968.250.627	3,04%
segmento 5	47	54.999.214	0,17%
Mutualistas	4	1.313.570.388	4,13%
Financoop	1	685.152.080	2,15%
Conafips	1	659.280.839	2,07%
Total	386	31.826.366.347	

Fuente:

Hay que añadir a estas entidades una serie de redes de apoyo al sector, como RENAFIPSE, o REFLA, más la enorme constelación de cajas de ahorro, entidades asociativas y cajas comunales. También hay que añadir su estructura gremial en la Asociación ASOFIPSE. Hay que indicar, además, que tienen alrededor de seis millones de socios. Todo esto da cuenta de un entramado denso, complejo, de muchas interrelaciones dentro de la economía popular y solidaria, de ahí que las consecuencias de la bancarización forzada sobre ellas serán enormes.

Ahora bien, es de suponer que la decisión de que las cooperativas de ahorro y crédito se transformen en sociedades anónimas del sector financiero privado alcance, al menos en un primer momento, a la gran mayoría de las cooperativas del segmento I, pero eso no significa que el proceso de consolidación se detenga y que los otros segmentos estén libres o a salvo. Simplemente se tratan de etapas que se deben cumplir en la consolidación y, por el momento, así como ya ocurrió con el segmento 5 y con las cajas de ahorro y bancos comunales, ahora es el turno del segmento I.

La bancarización forzada y el fin de la economía popular y solidaria

En este segmento hay 43 cooperativas cuyos activos representan el 73,8% del total de activos de todo el sistema financiero de la economía popular y solidaria (excluyendo las cajas de ahorro). Ante un escenario en el cual deben transformarse en sociedades anónimas del sector financiero privado, la primera cuestión a resolver para las cooperativas es la estructura de propiedad en donde los socios deberán convertirse en accionistas. La segunda cuestión es la de crear la asimetría suficiente para que un pequeño grupo de accionistas se conviertan en accionistas mayoritarios para que puedan nombrar el directorio de este nuevo banco, porque es condición sine qua non de toda sociedad anónima. Un tercer aspecto es, una vez definida la estructura de propiedad de este nuevo banco, establecer su gobernanza, es decir, la relación entre los accionistas, el directorio y la gerencia de este nuevo banco. Un cuarto aspecto es establecer su modelo de gestión que esta vez debe estar orientado a la rentabilidad.

Estas definiciones son claves porque ahora serán instituciones que deberán cotizar en bolsa de valores, registrar a sus acciones y accionistas en los depósitos centralizados de valores y establecer un modelo de negocios orientado al lucro. Pero, ¿cómo decirles ahora a los socios que se conviertan en “accionistas”? ¿De qué forma decirle a la sociedad que ahora su principal leit motiv es el lucro?

En tanto bancos privados tendrán que competir con los bancos privados ya existentes que tienen experiencia y economías de escala. En esa competencia, las cooperativas transformadas en bancos tienen todas las de perder. Aunque la regulación les otorgue un tiempo prudente para su transformación en bancos, lo más probable es que, a la larga, de las 43 cooperativas que existen en el segmento I, quizá logren sobrevivir a este proceso, y en el mejor de los casos, apenas tres o cuatro de ellas.

¿Podrán sobrevivir las cooperativas a este desafío?

Se trata de una intuición que está avalada por la estructura epistemológica del sector de la economía popular y solidaria. Es un sector que creció y se desarrolló bajo el amparo constitucional de la economía popular y solidaria. No está hecha para hacer negocios. Su modelo de gestión tiene que ver con el sector social y solidario. Obligarlo a cambiar de manera súbita un modelo y visión del mundo por otro radicalmente diferente es difícil para cualquier institución.

No obstante, en el sector hay la esperanza de que la Corte Constitucional pueda ayudarles con una boya de último momento al declarar la inconstitucionalidad de la norma. Pero se trata de una esperanza ingenua porque no considera que esta medida tiene que ver con la negociación realizada con el FMI.

En la misma ley que obliga a las cooperativas de ahorro y crédito a convertirse en bancos privados, hay una norma que autoriza a contratar deuda pública al Banco Central para cubrir la balanza de pagos (literal U de la Primera Disposición Reformatoria que reforma el Art. 38 del Código Orgánico Monetario y Financiero). La cuestión es que la única institución financiera internacional que financia la balanza de pagos es el FMI. Por tanto, no se puede separar una norma de otra porque están imbricadas en el programa de ajuste del FMI.

Si por cualquier circunstancia la Corte Constitucional declara inconstitucional la norma que obliga a las cooperativas a transformarse en bancos privados, es muy probable que el gobierno de Noboa aproveche su mayoría legislativa para aprobar nuevamente la regulación que obliga a las cooperativas a transformarse en bancos en otro cuerpo jurídico.

Entonces, dado el contexto político, se convierte casi en un destino inexorable. ¿Qué hacer? Pues, acumular peso político y empezar la disputar la agenda directamente con el FMI que es el centro neurálgico de poder.

En realidad, las cooperativas no tienen otra opción. Sin embargo, ¿lo harán? Esa es la inquietud central. Si lo hacen es probable que puedan sobrevivir. Pero su trayectoria da cuenta de una fuerte debilidad gremial. Las cooperativas se resisten, a diferencia de los bancos privados, a actuar como cuerpo colegiado. Siempre han velado solamente por sus intereses y han visto a las otras cooperativas como competencia directa. No tienen una visión estratégica y se han limitado a crecer dentro de su zona de confort. A pesar de haber sido duramente golpeadas desde el año 2019 su capacidad de respuesta ha sido mínima. Sus estructuras gremiales y su capacidad de incidencia nacional, a diferencia de la ASOBANCA, es marginal.

Por ello es un actor social muy vulnerable y casi incapacitado para responder a este desafío de proporciones mayúsculas. Aunque hay algunos dentro del sector que piensan ingenuamente que tendrán más posibilidades si se convierten en bancos, la verdad es que el gobierno de Noboa pone punto final a una de las promesas más caras de la Asamblea Constituyente de 2008 y que se expresa en un proyecto de emancipación social que se codificó en el Art. 1 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria: la organización económica basada 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.

Fue una hermosa utopía mientras duró. Nos hizo soñar en que otro mundo era posible. Pero, como decía el revolucionario ruso Lenin, los hechos son tenaces y esos hechos ratifican el pragmatismo duro del capitalismo y el imperialismo y la derrota estratégica de los trabajadores y sectores progresistas de la sociedad.

En momentos en los que el capitalismo gira hacia el fascismo, la economía popular y solidaria se convertía en un obstáculo, por ello era imprescindible eliminarla para consolidar esa deriva fascista. Lamentablemente, estamos asistiendo a su fin. ¿Podremos evitarlo?