



**INTRODUCCIÓN A
LA ECONOMÍA
POPULAR Y
SOLIDARIA Y AL
SISTEMA
COOPERATIVISTA**

1. Módulo 1: Economía Popular y Solidaria

1.1. ¿Qué es la Economía Popular y Solidaria?

La Economía Popular y Solidaria (EPS) agrupa formas colectivas de organización económica autogestionadas por sus propios miembros (trabajadores, proveedores, consumidores o usuarios) que se asocian para generar ingresos o medios de vida orientados al bien común y al buen vivir, más que a la acumulación de capital. Según la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), “la EPS” se entiende como “el conjunto de formas colectivas de organización económica, autogestionadas por sus propietarios que se asocian como trabajadores, proveedores, consumidores o usuarios, a fin de obtener ingresos o medios de vida en actividades orientadas por el buen vivir, sin fines de lucro o de acumulación de capital”

En el marco constitucional ecuatoriano, el Art. 283 define el sistema económico como “social y solidario”, orientado a garantizar las condiciones materiales e inmateriales del buen vivir. En concordancia, la EPS prioriza el trabajo, la solidaridad y la equidad por sobre el capital privado. Entre sus principios destacan:

- Búsqueda del buen vivir y del bien común – orientarse al bienestar colectivo.
- Prelación del trabajo sobre el capital – privilegiar la actividad laboral y los intereses colectivos sobre la inversión de capital.
- Comercio justo y consumo responsable – prácticas éticas en producción y compra-venta.
- Equidad de género – garantizar igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
- Respeto a la identidad cultural – valorar la diversidad étnica y cultural.
- Autogestión y democracia interna – decisión colectiva (“un socio, un voto”) y participación de todos los miembros.
- Solidaridad y responsabilidad social-ambiental – compromiso con la comunidad y el medio ambiente.
- Distribución equitativa de excedentes – reinvertir beneficios en el bienestar social y de los socios.

En resumen, la EPS constituye un modelo económico alternativo que busca el desarrollo sustentable y comunitario mediante organizaciones cooperativas, comunales,

asociaciones y otras formas solidarias de producción y consumo, a diferencia de las sociedades de capital tradicionales.

1.2. Normativa que rige la EPS (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria)

El marco legal principal es la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria (LOEPS), aprobada en 2011. Esta ley y su Reglamento General (RLOEPS) regulan a todas las organizaciones del sector real EPS y a las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS). Los objetivos esenciales de la LOEPS son reconocer y fortalecer este sector como motor de desarrollo nacional. Entre otros fines, la ley busca:

- Reconocer a las organizaciones de la EPS como motor de desarrollo del país.
- Promover los principios de cooperación, democracia, reciprocidad y solidaridad en las actividades económicas de la EPS.
- Velar por la estabilidad y correcto funcionamiento de las organizaciones populares y solidarias, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas de sus dirigentes hacia los socios.
- Impulsar la participación activa de los socios en el control y la toma de decisiones dentro de sus organizaciones.
- Identificar nuevos desafíos para políticas públicas que beneficien y fortalezcan al sector EPS.
- Fortalecer la gestión de las organizaciones en beneficio de sus miembros y de la comunidad.

En conjunto, la LOEPS consolida a la EPS como parte del sistema económico social y solidario constitucional, establece su definición y principios, promueve la integración y asociativismo, y fija reglas para su supervisión y apoyo institucional.

1.3. ¿Qué es la SEPS?

La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) es el organismo público encargado de la supervisión y regulación del sector EPS en Ecuador. Fue creada por la LOEPS (Art. 116) con jurisdicción nacional, autonomía administrativa y financiera.

La ley la define como organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas y sociales de las formas cooperativas y asociativas de la EPS.

La misión institucional de la SEPS, según su manual interno, es “supervisar, controlar y vigilar a las organizaciones y entidades que conforman la economía popular y solidaria, fortaleciendo su sostenibilidad, transparencia y desarrollo, fomentando la inclusión financiera y el bienestar social en beneficio de la ciudadanía”. Es decir, la SEPS vela por el buen funcionamiento del sector: supervisa entidades financieras populares (cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, cajas de ahorro, etc.) y organizaciones solidarias (cooperativas de producción, artesanales, comunales, etc.), promueve la transparencia y la participación interna, y protege los intereses de socios y usuarios. En palabras de la institución, su objetivo es garantizar la estabilidad del sector supervisado y, en el caso del sector financiero, velar por los recursos de los depositantes.

1.4. Atribuciones y modelo de supervisión de la SEPS

La LOEPS otorga a la SEPS amplias facultades de supervisión. En concreto, la ley (Art. 117) le asigna, entre otras, las siguientes funciones clave:

- ***Supervisión integral:*** Puede inspeccionar, auditar, vigilar y controlar con amplias facultades a todas las organizaciones del sector asociativo y cooperativo; incluso aplicar sanciones, intervenir o liquidar organizaciones cuando incumplan la normativa.
- ***Preservación jurídica:*** Vela por la conservación de la forma jurídica y principios de las organizaciones EPS, asegurando que mantengan su carácter solidario y hagan uso correcto de los beneficios estatales que reciben.
- ***Cumplimiento normativo:*** Hacer cumplir las disposiciones regulatorias del sector y las resoluciones de los órganos de supervisión.
- ***Inspecciones:*** Realiza inspecciones in situ de oficio o por denuncia de parte interesada. En ellas examina archivos, contabilidad y operaciones de las entidades, ordenando medidas correctivas ante irregularidades detectadas.
- ***Sanciones:*** Imponer sanciones administrativas o multas a socios, directivos o administradores responsables de faltas, determinando las responsabilidades mediante resoluciones motivadas.
- ***Evaluación de constituciones:*** Emite informes previos sobre la conveniencia y legalidad de la creación de nuevas cooperativas u otras organizaciones o de apertura de sucursales/agencias, antes de su autorización legal.

En resumen, la SEPS actúa como supervisor “holístico” del sistema EPS: no sólo verifica el cumplimiento de la ley, sino que puede intervenir en la gestión interna de las organizaciones, sancionarlas o incluso disolverlas en casos graves, todo ello con el fin de proteger el interés colectivo de la comunidad de socios y garantizar el orden legal en el sector.

1.5. Modelo de supervisión basado en riesgos

La SEPS ha adoptado un modelo de supervisión basado en riesgos. En lugar de auditar indiscriminadamente a todas las entidades, este modelo enfoca los esfuerzos en identificar, medir y gestionar los riesgos más significativos que puedan afectar la estabilidad y solvencia del sector. Por ejemplo, en los últimos años la SEPS ha ido emitiendo normativas específicas para riesgos operativos, de liquidez, legales, ambientales, de mercado, prevención de lavado de activos, buen gobierno y protección de socios, entre otros. Esto permite priorizar la supervisión en los factores críticos y asegurar que las organizaciones adopten políticas y controles adecuados. Según la SEPS, la aplicación de este modelo ha incrementado la solvencia del sector EPS y mejorado la protección de los recursos de sus socios.

1.6. Etapas del modelo de supervisión

El modelo de supervisión de la SEPS contempla cuatro etapas principales:

- ***Recolección de información:*** Acopio exhaustivo de datos cuantitativos y cualitativos de las organizaciones (estructuras de información financiera, estadísticas, reportes de gestión, auditorías internas, etc.). Para ello la SEPS desarrolla herramientas tecnológicas (portales de datos, requerimientos en línea) y requiere reportes periódicos de las entidades del SFPS y de las organizaciones EPS.
- ***Identificación y medición de riesgos:*** Análisis de la información recabada para evaluar la exposición de cada entidad a distintos riesgos (crediticios, operativos, de mercado, legales, de gobernanza, ambientales, etc.) y su impacto potencial en la estabilidad del sector. Se generan indicadores y alertas tempranas a partir de este procesamiento.
- ***Inspección en campo:*** Planificación y ejecución de auditorías e inspecciones presenciales a las entidades consideradas de mayor riesgo. En estas visitas, los supervisores revisan documentos, sistemas contables y financieros,

procedimientos internos y cumplimiento normativo, y entrevistan a directivos y auditores internos. Las inspecciones se focalizan según la evaluación previa de riesgo y pueden ser de oficio o en respuesta a denuncias.

- **Seguimiento y control:** Monitoreo de los planes de acción y correctivos establecidos luego de una inspección o alerta. La SEPS realiza revisiones posteriores para verificar el cumplimiento de las recomendaciones, aplica sanciones si es necesario, y en casos extremos puede ordenar intervenciones técnicas o liquidaciones forzosas. Además, difunde resultados generales al público (mediante portales estadísticos como DATASEPS) para fomentar la transparencia del sector.

Estas etapas aseguran un ciclo de supervisión continuo: primero se analizan los datos de cada organización, luego se identifican sus puntos críticos, a continuación, se inspecciona directamente allí donde exista un riesgo significativo, y finalmente se realiza un seguimiento de las medidas correctivas. Este proceso diferenciado se aplica tanto al sector financiero popular y solidario (cooperativas financieras, cajas, mutualistas) como al sector real de la EPS (cooperativas productivas, asociaciones artesanales, etc.), adaptándose a las características de cada tipo de organización.

1.7. Importancia de la supervisión

La supervisión del sistema de Economía Popular y Solidaria (EPS) cumple un rol protector y preventivo: vela por la estabilidad, la solvencia y el correcto funcionamiento de las organizaciones que integran el sector, tanto del sector financiero popular y solidario (cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, cajas comunales, etc.) como del sector real (cooperativas de producción, asociaciones, comunas, unidades económicas populares). Al supervisar se reducen riesgos sistémicos (pérdida de recursos de socios, fraudes, prácticas administrativas inadecuadas), se promueve la salud financiera y se garantiza que las entidades cumplan con sus fines sociales y estatutarios. La SEPS destaca que una supervisión eficaz protege a los depositantes y usuarios, mejora la resiliencia institucional y potencia la inclusión financiera con reglas claras.

Beneficios concretos de la supervisión:

- **Protección del ahorro y de los socios:** evita pérdidas patrimoniales por mala gestión o fraude.

- **Prevención temprana de riesgos:** identifica problemas (riesgo crediticio, de liquidez, operativo) antes de que se vuelvan críticos.
- **Mejora de la gobernanza:** exige mecanismos de rendición de cuentas, control interno y transparencia.
- **Confianza pública e inclusión:** instituciones supervisadas generan mayor confianza, facilitando el acceso de más personas a servicios financieros y productivos.

1.8. Principios de la EPS

Los principios son la base normativa y ética que orienta el funcionamiento de las organizaciones populares y solidarias. Entre los más relevantes, según la LOEPS y la SEPS, se encuentran:

- **Búsqueda del buen vivir y del bien común:** las actividades deben contribuir al bienestar colectivo.
- **Prelación del trabajo sobre el capital:** prioriza la dignidad del trabajo y la función social sobre la mera acumulación de capital.
- **Comercio justo y consumo responsable:** prácticas económicas éticas y sostenibles.
- **Autogestión y democracia interna:** toma de decisiones participativa (p. ej. “un socio, un voto”) y control por los propios actores.
- **Equidad de género y respeto a la identidad cultural:** políticas inclusivas y de reconocimiento de la diversidad.
- **Solidaridad, responsabilidad social y ambiental:** compromiso con la comunidad y el entorno.
- **Distribución equitativa de excedentes:** los beneficios se destinan a los socios o a reinversión social, no a dividendos de capital externos.

Estos principios no son solo declarativos: la LOEPS y su reglamento incorporan disposiciones concretas para que los estatutos, la contabilidad y la gestión interna de las organizaciones reflejen y materialicen dichos principios.

1.9. Diferencias entre empresa privada y organización de la EPS

A continuación, se presentan las diferencias clave, con enfoque organizacional, económico y de gobernanza:

- ***Finalidad***

Empresa privada: orientación principal al lucro y maximización del retorno para propietarios o accionistas.

Organización EPS: finalidad social y comunitaria; el objetivo es el bienestar de los socios y la comunidad (búsqueda del buen vivir).

- ***Propiedad y control***

Empresa privada: propiedad proporcional al capital; control según participación accionaria.

EPS: propiedad colectiva o asociativa; control democrático (normalmente “un socio, un voto”), priorizando participación y autogestión.

- ***Distribución de excedentes***

Empresa privada: dividendos o utilidades distribuidas a accionistas.

EPS: excedentes se destinan a reservas, reinversión social o distribución equitativa entre socios conforme principios estatutarios.

- ***Regulación y supervisión***

Empresa privada: reguladas por normativa mercantil, tributaria y sectorial (según actividad).

EPS: regidas por la LOEPS y supervisadas por la SEPS (cuando corresponda), con exigencias específicas de transparencia, contabilidad social y control interno.

- ***Enfoque en la comunidad***

Empresa privada: interés primordial en clientes y rentabilidad.

EPS: integración comunitaria, responsabilidad social y fomento de la economía local y solidaria.

1.10. ¿Por qué la supervisión promueve transparencia y confianza?

La supervisión formaliza reglas, estándares y mecanismos de control (reportes, auditorías, inspecciones y sanciones) que obligan a las organizaciones a rendir cuentas sobre su gestión. Al exigir información sistemática (estados financieros, balances sociales,

reportes de riesgos) y al verificarla mediante inspecciones e intervenciones cuando corresponde, la SEPS reduce la asimetría de información entre la organización y sus socios/usuarios y facilita la detección de malas prácticas. Ese proceso:

- ***Incrementa la transparencia:*** la obligación de reportar y publicar información obligatoria (balances, sanciones, resoluciones) permite que socios y público conozcan la situación real de la entidad.
- ***Aumenta la confianza:*** usuarios y potenciales socios confían más en instituciones supervisadas porque saben que existen controles externos y sanciones en caso de irregularidades.
- ***Favorece el acceso a servicios:*** la confianza derivada de la supervisión facilita la inclusión financiera y la vinculación de más personas con servicios formales.

Recapitulando la supervisión no es solo control punitivo, sino una herramienta preventiva y técnica que fortalece la gobernanza, mejora prácticas administrativas y propicia un entorno de confianza y sostenibilidad para las organizaciones de la EPS.

1.11. Entidades reconocidas y no reconocidas por la LOEPS

Entidades reconocidas por la LOEPS (ejemplos y formas)
La LOEPS define expresamente las formas de organización que integran la EPS. Entre las entidades reconocidas están:

- Cooperativas (de ahorro y crédito, de producción, de servicios, transporte, vivienda, etc.).
- Asociaciones y fundaciones con orientación solidaria (cuando su funcionamiento se ajusta a los principios de la EPS).
- Unidades Económicas Populares (UEP) y emprendimientos comunales o familiares organizados colectivamente.
- Mutualistas, cajas comunales y otras entidades de financiamiento popular (parte del Sector Financiero Popular y Solidario).

Entidades no reconocidas por la LOEPS (características)

- Empresas comerciales privadas con fines de lucro, sociedades anónimas o limitadas cuyo objetivo central sea la maximización de utilidades y que no se rijan por principios de solidaridad ni por estructuras democráticas internas no entran en la definición de EPS.

- Organizaciones que, aunque se denominan “sociales” o “cooperativas”, no cumplen con requisitos legales, estatutarios o de funcionamiento (falta de registro, ausencia de gobierno democrático, prácticas de apropiación de excedentes para intereses privados) tampoco se consideran dentro del régimen protector de la LOEPS y pueden ser objeto de supervisión y sanción si se acreditan irregularidades.

1.12. Organismos de integración

La LOEPS (Art.121-122) permite que las organizaciones sujetas a la Ley constituyan organismos de integración representativa o económica con carácter local, provincial, regional o nacional. Las decisiones en esos organismos se adoptan mediante voto ponderado (rango 1–5 votos según el tamaño), garantizando el derecho de las minorías y la representación proporcional conforme al Reglamento.

Tipos y funciones: uniones, redes, federaciones y confederaciones (RLOEPS y documentos SEPS). Estos organismos sirven para: (a) articular a las unidades productivas y financieras de la EPS; (b) proveer servicios de asistencia técnica, capacitación y comercialización; (c) negociar políticas públicas y representación frente al Estado; (d) facilitar acceso a mercados y cadenas de valor; y (e) administrar servicios comunes (centrales de riesgo, cajas centrales, etc.). (Ver Panorama SEPS y Reglamento LOEPS).

1.13. La EPS en el Ecuador

Número de organizaciones (ejemplos de corte): a diciembre de 2020 se registraron 15.695 organizaciones de la EPS y entidades del SFPS (registro público SEPS).

Socios únicos (indicador clave):

2021: ≈ 5,500,000 socios (dato SEPS, boletines de 2021).

2022: 5,480,638 socios (boletín "Actualidad y Cifras" con corte abril 2022).

2023 (corte diciembre 2023): 5,796,262 socios únicos (boletín SEPS).

2024 (corte mayo/abril 2024): 6,498,138 socios únicos (boletines SEPS; cobertura de datos a mayo 2024).

Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS): en distintos boletines SEPS se reporta el número de entidades del SFPS (cooperativas de ahorro y crédito, mutualistas, etc.), que ha oscilado en torno a los 400–475 entes dependiendo del corte y año; y millones de

certificados de aportación (varios boletines reportaron entre ~8,7 y 9,8 millones de certificados en diferentes cortes). Estos indicadores están disponibles de forma desagregada en el portal estadístico de la SEPS (estadisticas.seps.gob.ec / DATASEPS).

1.14. Crecimiento de la EPS en los últimos 5 años

Qué medí: evolución del indicador "socios únicos" entre 2021 y 2024 (cortes que publica SEPS). Esta serie es un proxy claro de la expansión de la base social de la EPS y de la inclusión financiera vinculada al sector. Fuentes: boletines SEPS 2021–2024.

Tabla resumida (socios únicos, SEPS):

2021 — 5.500.000 (boletines SEPS, 2021).

2022 — 5.480.638 (boletín Actualidad y Cifras, abril 2022).

2023 — 5.796.262 (boletín, diciembre 2023).

2024 — 6.498.138 (boletín, mayo 2024).

Análisis breve (2021→2024):

Entre 2021 y 2022 la cifra de socios se mantuvo relativamente estable (ligera variación), lo que puede reflejar ajustes post-pandemia y cambios en la cobertura de datos.

De 2022 a 2023 se observa un aumento moderado (+~5.7%), y de 2023 a 2024 un salto más marcado (+~12.1%), lo que indica un periodo de recuperación y expansión de la base social del sector (posible efecto de mayor inclusión financiera, campañas de afiliación, digitalización de servicios y mayor supervisión/institucionalización por parte de la SEPS).