

DECLARACIÓN DE LA ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL

DISPOSICIÓN TRANSITORIA UNDÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA DEL ECUADOR

18 Julio 2025

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI), fundada en 1895 como el órgano de representación mundial de las cooperativas, agrupando hoy a instituciones cooperativas de 104 países, desea expresar formalmente, mediante resolución adoptada por unanimidad en su Consejo Directivo celebrada el 2 de julio de 2025, su profunda preocupación ante la Disposición Transitoria Undécima de la Ley Orgánica de Integridad Pública de la República del Ecuador, aprobada por la Asamblea Nacional el 24 de junio de 2025 y publicada en el Diario Oficial el 26 de junio de 2025. El asunto se presentó a título informativo durante la Asamblea General de la ACI celebrada en Manchester el 2 de julio de 2025.

La resolución, que expresa preocupación por los recientes cambios legislativos que afectan a las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador, surgió a raíz de una moción presentada por la Presidencia y el Consejo de ACI Américas, en respuesta a una solicitud de representantes del movimiento cooperativo ecuatoriano, donde las cooperativas desempeñan un papel fundamental en la inclusión financiera, el desarrollo local y la reducción de la pobreza. Con más de 6 millones de socios y aproximadamente el 30 % de los activos del sistema financiero, las cooperativas siguen siendo un factor clave para la economía y la cohesión social del país.

Preocupaciones sobre la base jurídica y las implicaciones

La preocupación central de la ACI reside en el requisito establecido en la Disposición Undécima para la conversión de ciertas cooperativas de ahorro y crédito en sociedades mercantiles. Es importante destacar que estas cooperativas operan con independencia de la propiedad estatal o de la participación pública directa. Por lo tanto, la justificación para ordenar dichas conversiones parece insuficientemente fundamentada en la necesidad jurídica o económica, socava los principios rectores y vicia la Constitución de la República del Ecuador.

Además, esta medida parece contradecir el espíritu de la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2025 como Año Internacional de las Cooperativas, que subraya el papel de las cooperativas como socios clave en el desarrollo sostenible y alienta su promoción y protección por parte de los gobiernos nacionales.

Respeto a la identidad cooperativa y a los principios jurídicos

Las cooperativas de ahorro y crédito se distinguen de otras instituciones financieras, ya que se rigen por valores y principios que priorizan el control democrático de los socios, la autonomía y el servicio a la comunidad. Su prioridad no es el beneficio individual, sino el bienestar de los socios. La ACI considera imperativo que la legislación nacional mantenga y respete la identidad cooperativa, incluyendo su autonomía jurídica y autodeterminación.

En este sentido, la Disposición Undécima contraviene el Cuarto Principio Cooperativo –Autonomía e Independencia–¹ y puede socavar la capacidad de los socios cooperativos de determinar el futuro de sus instituciones a través de medios democráticos.

Esta evolución también parece incompatible con varias disposiciones de la Constitución del Ecuador —en particular los artículos 283, 309, 311 y 321— que reconocen y defienden la naturaleza pluralista de la estructura económica del país, incluido el sector cooperativo.

La disposición de la Disposición Undécima, que ordena la conversión de las cooperativas en sociedades, parece alejarse de su intención y espíritu legislativo, máxime cuando en los considerandos de la ley se citan explícitamente los artículos 283 y 309 de la Constitución, que afirman el carácter pluralista del sistema económico.

Estándares Jurídicos Internacionales y Compromisos del Ecuador

Como defensor de larga data de la Recomendación núm. 193² de 2002 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Promoción de las Cooperativas, Ecuador, junto con otros 144 gobiernos y otras organizaciones³, ha reafirmado su compromiso con la creación de un entorno legislativo y de políticas favorable para las cooperativas. La ACI recuerda respetuosamente las siguientes disposiciones clave de la Recomendación núm. 193 como base sólida para la necesidad de medidas correctivas a la Undécima Disposición:

El párrafo 10 alienta a los gobiernos a formular una legislación cooperativa en consulta con las organizaciones cooperativas y de un modo acorde con los valores y principios cooperativos.

¹ Las cooperativas son organizaciones autónomas de autoayuda, controladas por sus socios. Si celebran acuerdos con otras organizaciones, incluidos gobiernos, o captan capital externo, lo hacen en condiciones que garantizan el control democrático de sus socios y mantienen su autonomía cooperativa. Lea la Declaración completa sobre la Identidad Cooperativa: <https://ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>

² https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ID_INSTRUMENTO%2CP12100_CÓDIGO_LANG:312531%2Cfr

³ <https://webapps.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-23vote.pdf>

El párrafo 6 exige que la supervisión y la reglamentación sean adecuadas a la naturaleza de las cooperativas, respetando su autonomía y aplicando normas no menos favorables que las aplicables a otras formas de empresa.

El párrafo 12 obliga a los gobiernos adoptar medidas que faciliten el acceso de las cooperativas a la financiación de inversiones y al crédito, incluida la facilitación de un sistema autónomo de financiación para las cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, bancarias y de seguros.

Lamentablemente, la reforma legal en Ecuador parece apartarse de estos estándares. La ausencia de protección legal explícita para la autonomía e independencia cooperativa en la legislación ecuatoriana ya se señaló en el [Análisis del Marco Legal de 2020 del ICA](#).

Si bien la ACI reconoce la necesidad de una supervisión eficaz del sector financiero, cualquier enfoque regulatorio debe ser proporcional, inclusivo y respetuoso con la naturaleza única de las instituciones cooperativas. La propuesta de convertir las cooperativas en empresas tendrá el efecto no deseado de excluir del panorama financiero nacional un modelo confiable e históricamente arraigado. Esta preocupación se ve agravada por la reciente adhesión de Ecuador a la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Sevilla), que reafirmó la importancia de apoyar a las cooperativas y la economía social y solidaria para lograr el desarrollo sostenible.

Las implicancias internacionales de la Undécima Disposición son significativas, particularmente a la luz del papel vital del movimiento cooperativo dentro del panorama económico global, como lo evidencia la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), que es la guardiana de los valores y principios cooperativos consagrados en la Declaración sobre la Identidad Cooperativa de 1995, que dan forma a sus marcos legales y modelos de gobernanza en todas las jurisdicciones.

En este contexto, el Relator del Comité Económico y Social de la Unión Europea ha destacado ⁴la importancia de la diversidad institucional en los sistemas financieros, tal como lo señala la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS). La JERS subraya que un entorno regulatorio financiero sólido debe preservar diversas formas institucionales para mitigar eficazmente los riesgos sistémicos. Fundamentalmente, el Relator ha enfatizado la necesidad de evitar una homogeneización indebida de las entidades reguladas y sus actividades, reforzando así la importancia de un ecosistema financiero diverso y resiliente.

⁴ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Promover una unión bancaria más inclusiva y sostenible mejorando la contribución de los bancos comunitarios al desarrollo local y construyendo un sistema financiero internacional y europeo socialmente responsable» <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IE0995>

La Asociación Internacional de Bancos Cooperativos (ICBA), fundada en 1922, subraya en su *Estudio Transnacional⁵ sobre Regulación y Sostenibilidad de los Bancos Cooperativos* la importancia crucial de aplicar el principio de proporcionalidad en la regulación financiera. El estudio señala que un marco regulatorio eficaz debe reconocer las características únicas de los bancos cooperativos e insta a los reguladores a adoptar enfoques adecuadamente diferenciados. Esta regulación a medida se considera esencial no solo para preservar la integridad y la resiliencia de las instituciones bancarias cooperativas, sino también para salvaguardar la estabilidad financiera en general. Esto es particularmente pertinente dado que, en las jurisdicciones examinadas, las instituciones financieras cooperativas representan entre el 5% y el 40% de la cuota de mercado. Su viabilidad continua es especialmente vital dado su importante papel en el apoyo a sectores como la agricultura y las pequeñas y medianas empresas (pymes), que son fundamentales para el desarrollo económico inclusivo y sostenible.

Llamado al diálogo y la cooperación

La ACI expresa su disposición a entablar un diálogo constructivo con el Gobierno y la Asamblea Legislativa del Ecuador. Ofrecemos respetuosamente la experiencia de nuestros especialistas en derecho cooperativo internacional para contribuir al diseño de un marco legal y regulatorio equilibrado que fortalezca el modelo cooperativo, a la vez que promueva la transparencia, la rendición de cuentas y la estabilidad financiera.

Seguimos confiando en que el Gobierno del Ecuador cumplirá con sus compromisos constitucionales, sus obligaciones internacionales y su larga tradición de desarrollo cooperativo de una manera que valore la diversidad y la resiliencia de su economía.



Ariel Guarco
Presidente



Jeroen Douglas
Director General

Avalado por:

Prof. Hagen Henry, Presidente del Comité de Derecho Cooperativo de la ACI (Global)

Prof. Dante Cracogna, Presidente del Comité de Derecho Cooperativo de la ACI (Américas)

⁵2021 ICBA. Regulación y Sostenibilidad de los Bancos Cooperativos.

<https://www.icba.coop/master/document/images/image1869.pdf>