

REALIDAD Y DESAFÍOS  
DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA  
Iniciativas comunitarias y cooperativas  
en el Ecuador



**REALIDAD Y DESAFÍOS  
DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**  
**Iniciativas comunitarias y cooperativas  
en el Ecuador**

*Giuseppina Da Ros*  
(Editora)

*Facultad de Economía*  
*Pontificia Universidad Católica del Ecuador*

Ediciones  
ABYA-YALA

Quito-Ecuador  
2001

**REALIDAD Y DESAFÍOS  
DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA  
Iniciativas comunitarias y cooperativas  
en el Ecuador**

*Giuseppina Da Ros* (Editora)

1a. Edición                      Facultad de Economía  
   PUCE  
   12 de Octubre y Carrión  
   Casilla: 17-01-2184  
   Telefax: (593-2) 509-771  
   Quito-Ecuador

Ediciones ABYA-YALA  
12 de Octubre 14-30 y Wilson  
Casilla: 17-12-719  
Teléfono: 562-633 / 506-247  
Fax: (593-2) 506-255  
E-mail: admin-info@abyayala.org  
editorial@abyayala.org  
Quito-Ecuador

Impresión                      Docutech  
   Quito - Ecuador

ISBN:                              9978-04-665-3

Impreso en Quito-Ecuador, 2001

# Índice

Ensayo introductorio .....	VII
<i>Giuseppina Da Ros</i>	
Estrategias comunitarias de desarrollo rural en un contexto de políticas neoliberales: el caso de Salinas desde una perspectiva comparativa .....	1
<i>Liisa L. North</i>	
La comercialización comunitaria en el Ecuador .....	51
<i>Giuseppina Da Ros</i>	
Las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina: ¿Un modelo en crisis?.....	79
<i>Dieter Hübenthal</i>	
Lo que no puede uno solo individualmente pueden varios juntos	111
<i>César Maldonado Pólit</i>	
El crédito rural y las cooperativas financieras .....	133
<i>Giuseppina Da Ros</i>	
La promoción de mercados financieros rurales mediante la constitución de estructuras de carácter local: la experiencia del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio -FEPP- y la Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos Ltda. -CODESARROLLO- .....	157
<i>Javier Vaca E.</i>	
La problemática normativa del cooperativismo ecuatoriano: el papel de la intervención pública.....	173
<i>Giuseppina Da Ros</i>	



# Ensayo introductorio

## I. Breve reseña histórica

Cuando se hace referencia a la *economía solidaria* no es evidente la forma de organización a la que se hace alusión. No existe precisión al respecto: unos restringen el ámbito a cooperativas y asociaciones comunitarias, es decir organizaciones que cumplen funciones económicas sin fines de lucro; otros amplían el espectro englobando a instituciones sociales y políticas (grupos de interés, voluntariados, organizaciones de base, etc.) cuya finalidad no es específicamente económica.

Por esta razón, se considera importante presentar a continuación una reseña de su formación socio-histórica y de cómo los modelos institucionales actuales están relacionados con aquellos que los precedieron<sup>1</sup>.

En efecto, la economía solidaria ha tenido históricamente diferentes matices. Nació en Europa en los albores del siglo XIX, cuando la economía de mercado, que empezaba a jugar un papel fundamental en la coordinación de las actividades humanas, no logró el ideal de armonía social propugnado, agravándose más bien las condiciones de vida de gran parte de la población. Más allá del utilitarismo, se imponía la necesidad de reconstituir un vínculo social.

A partir de ese requerimiento, consecuencia de la disociación entre lo económico y lo social, se elaboró el concepto de solidaridad. Se planteó un asociacionismo de la clase obrera y se

consideró que la regulación de la economía no podía confiarse solamente a las fuerzas del mercado, admitiéndose otros principios basados precisamente en la solidaridad.

La economía solidaria tuvo sus raíces en el concepto de pertenencia a un grupo social; su alcance no se limitó al ámbito privado como en el caso de la economía tradicional (doméstica) sino que involucró la esfera pública mediante la reivindicación y legitimación de un espacio de acción en lo económico, independientemente de la posesión o no de un capital. Así, su empresariado se basó esencialmente en la utilización del factor trabajo para ejercer una actividad en común.

Con el nacimiento de organismos de servicio público solidario se atenuó la reacción social a las disfuncionalidades de la economía de mercado y a la dicotomía producción-distribución, lo que implicó, a su vez, la aceptación de la lógica de adaptación funcional al naciente modo de producción.

Las cooperativas se separaron de las organizaciones mutuales; las primeras se convirtieron en una forma particular de sociedad de capitales centradas en la función de producción o de consumo mientras que las segundas desempeñaron actividades de socorro. Esto marcó el paso de un proyecto de economía solidaria a uno de economía asistencial. El deber social ya no era una responsabilidad de conciencia sino una obligación fundada en el derecho, donde el Estado debía asegurar a cada uno su legítima parte; con esta finalidad se reforzó su potestad tutelar.

La intervención estatal a favor de los ciudadanos-asalariados se impuso como instrumento de cohesión social que permitiría evitar los extremos del individualismo y del colectivismo.

La intervención reparadora del Estado-protector condujo entonces a abandonar las reivindicaciones planteadas en la primera mitad del siglo XIX por la economía solidaria y a la posibilidad de coexistencia de una pluralidad de principios económicos, no solamente aquellos que orientaban el funcionamiento del mercado.



La economía tradicional se redujo a una simple supervivencia del pasado y la economía solidaria fue reemplazada por el reconocimiento de derechos sociales; el debate se desplazó entonces sobre el papel del Estado. Sus políticas activas en materia de mercado del trabajo y remuneraciones salariales permitieron encontrar fórmulas estables de concertación entre los intereses de las unidades económicas empresariales y los intereses generales de la economía. La “ley de los salarios” (según la cual éste es igual al valor del producto marginal del trabajo) fue reemplazada por la negociación periódica entre las diferentes partes sociales bajo la supervisión del Estado que de protector se transformó en asistencialista, pues se introdujo un sistema de seguridad social y de solidaridad institucional (ayudas sociales, seguros de desempleo, capacitación, etc.).

El proceso de integración de las estructuras solidarias se aceleró, una parte de estas devino un subconjunto de la economía de mercado y otra de los organismos públicos de redistribución. La parte integrada a la economía de mercado correspondía a las organizaciones de tipo cooperativo mientras que las sociedades de mutuo socorro fueron absorbidas por la seguridad social bajo el tutelaje del Estado. En síntesis, la solidaridad se redujo a un concepto abstracto de seguridad social y asistencia de carácter institucional y, por ende, se debilitó el criterio de adhesión voluntaria: ya no era la personalidad de los asociados la que determinaba la actividad desarrollada en común sino más bien la actividad la que seleccionaba los asociados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la inspiración keynesiana, se consolidó el papel del Estado en la economía como dinamizador y corrector de las fallas del mercado.

Es solamente a partir de 1968 que el consenso social alcanzado se rompe, pues se empieza a poner en duda el paradigma según el cual el aumento de riqueza es necesariamente garantía de bienestar. Los movimientos sociales que se conforman en esos años critican la producción de bienes de masa y de servicios estereotipados; se exige una mejor calidad de vida y se reivindica

un crecimiento cualitativo más que cuantitativo. Se trata de sustituir una política de modo de vida a una de nivel de vida; de favorecer la participación de las diferentes instancias sociales en cada una de las esferas de la actividad social; de reivindicar una mayor inserción de la mujer y de preservar el medio ambiente.

Las críticas no se limitan a estos aspectos sino que engloban el papel del Estado: se cuestiona su capacidad para enmendar las insuficiencias del mercado; se denuncia la lógica burocrática, centralizadora y clientelar de las instituciones proveedoras de asistencia social mientras se acentúa la fragilidad del tejido social y se amplía su fragmentación.

A esta crisis de valores se añade una crisis de carácter económico como resultado de cambios en las técnicas productivas y una mayor competitividad en los mercados internacionales. La eficacia macroeconómica de las políticas públicas de corte keynesiano es puesta en discusión y considerada como históricamente superada. Con el aumento del desempleo, el Estado ve reducir sus ingresos y aumentar los requerimientos de apoyo financiero para sostener el sistema productivo, crear nuevas oportunidades de empleo y organizar cursos de formación profesional.

La crisis se extiende entonces al Estado-asistencialista que ya no está en grado de asegurar las prestaciones sociales tanto por razones de equilibrio financiero como de funcionamiento. A esto se añade la imposibilidad de seguir aumentando el aporte personal de los asalariados.

Los cambios en curso conllevan a una revalorización de diversas formas de economía no monetaria, diferentes a las informales y al trabajo negro. Es en esta óptica que encuentra su lugar un nuevo tipo de economía solidaria con el propósito precisamente de desarrollar estrategias autónomas para hacer frente a los problemas del desempleo y a los retrocesos del Estado en materia de asistencia social.

Las dos dimensiones de la economía solidaria, la económica y la política, que habían perdido validez en “la sociedad salarial” vuelven entonces a tener vigencia.

En el plano económico se asiste al desarrollo de actividades cuyo dinamismo escapa a la lógica de mercado; en el plano político se crean espacios asociativos voluntarios de iniciativa popular.

Las organizaciones económicas solidarias ya son algo más que un simple paliativo o un complemento a la intervención estatal; se trata de un contrapeso a las desigualdades provocadas por la economía de mercado mediante la participación de las poblaciones excluidas, en la perspectiva de reconstruir el tejido social y económico deteriorado.

En Europa y Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) numerosas iniciativas locales dan cuenta del surgimiento de dichas actividades de economía solidaria sobre todo en el sector de los servicios. Se trata de actividades que involucran determinadas categorías desfavorecidas y son destinadas a solventar tareas no cubiertas por la iniciativa privada. Sea que se trate de atender a domicilio a enfermos o personas de la tercera edad, sea de realizar obras para el medio ambiente, de carácter cultural o de rehabilitación de barrios marginados, estas iniciativas benefician a millones de usuarios y representan miles de puestos de trabajo.

Estas actividades económicas basadas en la solidaridad intentan dar un tratamiento colectivo –en la esfera de lo público– a problemas cotidianos, en lugar de que cada uno busque resolverlos individualmente en la esfera privada.

La economía solidaria presenta entonces una doble originalidad con respecto al movimiento asociativo del siglo pasado:

- a) en los países desarrollados se manifiesta sobre todo en el sector terciario de la economía agrupando a diferentes actores sociales (profesionales, estudiantes, voluntarios, usuarios, etc.); las primeras experiencias asociativas habían sido

más bien la expresión de categorías homogéneas (obreros, campesinos y consumidores).

- b) su relación con las instituciones del Estado difiere de aquella que caracterizó su difusión inicial, pues coincide con una reducción de sus funciones asistenciales. En efecto, la solidaridad entre los habitantes ya no es relegada a la esfera de las transferencias sociales (ayudas), mediatizadas por autoridades del Estado, sino que opera de manera territorialmente localizada (barrios, comunidades); es esta una de la mayores innovaciones de este tipo de estrategia.

La nueva economía solidaria no constituye entonces una forma de economía alternativa a la dominante en el mercado o a los rezagos de la economía social no mercantil (sistema público de protección social); se trata más bien de un tentativo de articulación entre las dos formas.

La economía solidaria no se presenta ahora exclusivamente como un subconjunto socioeconómico, un sector que opera únicamente en función de sus miembros como las cooperativas y las asociaciones tradicionales, sino también como una economía territorializada cuyo dinamismo deriva de la acción emprendida a nivel de comunidades periféricas y de barrios marginados de los grandes centros urbanos, así como de las economías locales de regiones peculiares. Son estos los casos renombrados de las comunidades de Mondragón en los Países Vascos, del movimiento Desjardins en Quebec y de otros menos conocidos de algunos países en América Latina.

La economía solidaria no se limita entonces al sector cooperativo, aunque se evidencian claras vinculaciones (el solidarismo propicia la organización de cooperativas como una de las formas más adecuadas para llevar a la práctica sus ideas). En efecto, en los países en desarrollo los sectores populares urbanos y campesinos han desarrollado diferentes organizaciones económicas, al margen de los circuitos formales, que juegan un papel fundamental en sus estrategias de sobrevivencia.

A pesar de la heterogeneidad de las actividades desempeñadas, existen indudables características comunes en su operar que reflejan un modo específico de organización socioeconómica anclado en aspectos tradicionales del mundo popular y campesino, y basados en la valorización del trabajo mancomunado y en el desarrollo de relaciones de reciprocidad.

En las empresas populares, la cooperación, la ayuda mutua y la solidaridad juegan un papel central y se manifiestan como un elemento inherente a la manera en la que buscan enfrentar los problemas, satisfacer las necesidades y desarrollar la organización. Aunque existe una repartición de funciones entre los miembros, todos enfrentan la misma situación de precariedad y por eso deciden compartir los escasos recursos disponibles. Entre ellos existe un vínculo muy fuerte, pues comparten una cultura popular y pertenecen a la misma comunidad, lo que los induce a privilegiar estrategias colectivas para hacer frente a las adversidades.

Muchas veces las empresas comunitarias surgen como resultado de acciones pastorales y tienen como antecedente comunidades de base conformadas con finalidades sociales, espirituales, culturales y de formación profesional. La tecnología empleada es intensiva en trabajo; la forma de propiedad es de tipo cooperativo o comunitario y los excedentes son repartidos –por lo general– en función de los aportes personales (en trabajo o capital) de los participantes; en algunos casos se toman en consideración también las necesidades de cada miembro.

Algunas empresas comunitarias se desempeñan únicamente a nivel local; otras mantienen intercambios con el sector moderno al que les unen diferentes actividades (adquisición de materias primas, comercialización de los productos, etc.) o con el cual deben competir.

Estas empresas cuentan generalmente con el apoyo de instituciones privadas, en su mayoría ONGs, tanto en la fase de conformación y despegue como, sucesivamente, en la toma de con-

ciencia de su identidad, en la capacitación profesional y en los programas crediticios. Esta ayuda es a menudo decisiva.

Por cierto, la vitalidad del sector asociativo y el grado de penetración económica difieren también considerablemente según los países, regiones o sectores en los que actúa.

Movimientos populares en América Latina, movimientos comunitarios en Norteamérica, servicios solidarios en Europa, sea cual sea la denominación utilizada, estas acciones microcolectivas diversificadas suscitan una reflexión sobre la naturaleza de los vínculos sociales y las finalidades económicas perseguidas ya que insertan la solidaridad en el corazón de la economía de mercado en vez de tentar corregir sus distorsiones, según los métodos propuestos por el Estado social. A pesar de las posibles diferencias, las acciones microcolectivas hacen referencia a un proyecto de economía solidaria que presenta aspectos comunes.

La economía solidaria reposa sobre la confianza personal; la pertenencia es voluntaria y su expresión es colectiva. La búsqueda de un bien común es el nexo social que reúne a sus integrantes. Es un compromiso que alimenta los principios alrededor de los cuales los miembros establecen las reglas de conducta que gobiernan sus relaciones. En efecto, existen organizaciones comunitarias que están involucradas plenamente en la economía de mercado y, sin embargo, operan bajo preceptos propios; por ejemplo, las que actúan en el circuito de la distribución lo hacen aplicando los criterios de la comercialización equitativa (*no profit*), contribuyendo de esa manera a democratizar la economía con la creación de redes que asocian directamente productores y consumidores, eliminando así diferentes cadenas de intermediarios.

¿Cuál es entonces la utilidad social de las organizaciones comunitarias solidarias?

Se trata de entidades colectivas que operan en espacios públicos conflictivos en calidad de organizaciones intermediarias entre los sectores sociales que agrupan y el sistema institucional constituido. Contribuyen al desarrollo local y de las comunida-

des involucradas; generan nuevas formas de solidaridad social haciendo hincapié en factores no valorizados por las otras esferas económicas como la identidad común, el autoayuda y la reciprocidad. Las iniciativas promovidas aportan, aún modestamente, a crear nuevas oportunidades de empleo mediante la dinámica local que impulsan. Finalmente, su importancia reside en la democratización social a la que coadyuvan, en la solidaridad en lo cotidiano y en la defensa del *status* que proporcionan a sus integrantes.

## II. Cobertura del análisis

Aunque la economía solidaria reúne a distintas formas de organizaciones, en el presente trabajo se restringe el ámbito de análisis a las organizaciones comunitarias y cooperativas; es decir a asociaciones que cumplen funciones económicas sin fines de lucro y que encuentran su razón de ser en la producción de bienes y prestación de servicios bajo relaciones especiales de propiedad y de control sobre la organización.

En dichas instituciones existen rasgos comunes tanto en los aspectos sociales como organizativos: son entidades privadas; la adhesión de las personas es voluntaria; se persiguen objetivos sociales conjuntamente a los económicos y los socios participan directamente en la definición de las metas y en la gestión empresarial. Se trata entonces de formas institucionales distintas con respecto a las predominantes en sociedades capitalistas y potencialmente capaces de responder de manera más eficaz a los requerimientos de sectores sociales de escasos recursos económicos.

Aunque históricamente han sido marginadas de los circuitos económicos oficiales y por eso constituyen todavía una realidad precaria y una forma social de producción de carácter subordinado, poseen propiedades estructurales que las convierten en importantes herramientas económicas y de gestión sobre todo en una fase de transformación como la actual, en la que no sólo los crecientes “fallos” del mercado y del Estado amplían los

viejos problemas de desigualdad y exclusión, sino en la que la globalización de la economía, los problemas ecológicos, la crisis de la intervención pública y las crecientes necesidades sociales insatisfechas generan nuevas exigencias de acciones colectivas, dinámicas y creativas.

Frente a estos retos, las organizaciones solidarias adquieren en América Latina un papel estratégico hasta ahora no totalmente aprovechado. Si tradicionalmente su desarrollo ha obedecido a estrategias económicamente defensivas de grupos marginados, apoyados por instituciones religiosas, ONGs o por actuaciones circunstanciales de los poderes públicos, actualmente pueden desempeñar funciones no sólo de producción y gestión sino también de inserción social y movilización del potencial endógeno local, de educación y concreción de un estilo de vida inspirado en la democracia participativa y auto-sostenibilidad, así como en la equidad y solidaridad con los problemas de la comunidad.

En efecto, en los últimos años, mientras las organizaciones solidarias de los países industrializados han sabido movilizar las capacidades productivas y creativas de los grupos humanos desfavorecidos generando respuestas apropiadas a las diferentes necesidades, en los países en desarrollo, estas organizaciones todavía se caracterizan por su reducido peso y fragilidad. La escasa disponibilidad de fondos ha sido un grave obstáculo estructural a su crecimiento; la ausencia de liderazgo y capacidad gerencial ha conllevado también, en varios casos, a su degeneración empresarial, alejándolas de los valores sociales que las inspiran, sobre todo en el caso de las cooperativas. Estos *handicaps* han sido consecuencia directa del origen forzado de estas instituciones, de la falta de una adecuada educación y capacitación, y del escaso espíritu asociativo. La incorporación de profesionales no vinculados ideológicamente a la economía solidaria ha propiciado también un alejamiento de sus ideales.

En el caso específico del Ecuador han proliferado, sobre todo en los últimos años, varias experiencias comunitarias a nivel



local que han contado con el apoyo de la Iglesia Católica y de varias ONGs. Dichas experiencias reúnen a segmentos poblacionales marginados por los sistemas convencionales de generación y distribución de recursos de la economía pública y privada. En su administración empresarial han adoptado los principios de la cooperación y buscado dar respuesta —a través de la captación de potenciales nichos de mercado (productos de calidad certificada y sello verde) y de decisiones adoptadas por las bases— a las necesidades no satisfechas por el Estado.

Su fundamento comunitario se basa también en el rescate y revalorización de prácticas ancestrales de ayuda mutua “caídas en el olvido”, propiciando la recuperación de la autoestima, la dignidad y la autonomía, además de una participación activa en la sociedad. Se observa de esa manera una ruptura frente al patrón paternalista y clientelista imperante en la asistencia a los sectores pobres.

A pesar de las controversias en cuanto al alcance de estas experiencias, por el perfil heterogéneo de la población involucrada (que incluye desde situaciones de pobreza extrema hasta casos relativamente más acomodados), es indudable que se trata de “respuestas necesarias a demandas urgentes, viendo ahí además la base para una reconstrucción del tejido social en que viven las clases populares, cuya tendencia a la descomposición, sin esta acción contraofensiva, alcanzaría niveles intolerables”<sup>2</sup>.

En efecto, con el abandono del modelo desarrollista, que significaba un compromiso del Estado en cuanto a la atención de ciertas necesidades básicas, se ha ampliado la búsqueda de alternativas factibles de supervivencia y de lucha contra la degradación social y ambiental para los sectores marginados urbanos y rurales.

El desafío de iniciativas empresariales asociativas, aunque de reducido alcance, ha generado buenos resultados, pues tendencias a la integración horizontal y vertical muestran la viabilidad de operar a escalas más grandes e inclusive en el exterior. Es-

to representa una alternativa con relación a la inexorabilidad del “mercado” y la indiferencia de la acción estatal.

En Ecuador, las cooperativas, presentes sobre todo en el sector de servicios financieros, ocupan también un lugar de importancia en la producción agrícola y comercialización. Los movimientos agrarios y financieros son los más antiguos; sin embargo, hay sectores jóvenes –como es el caso de las cooperativas forestales y de trabajo– que cuentan con la participación de cooperativas más antiguas. Por el contrario, las cooperativas del sector de la vivienda se caracterizan por su temporalidad, pues duran sólo hasta conseguir la adjudicación de las tierras reivindicadas y su lotización.

Históricamente, al Estado y a sectores progresistas de la Iglesia Católica, iniciales patrocinadores, se sumaron ONGs y agencias internacionales. Los fondos otorgados permitieron la adopción de programas que estimularon la autosuficiencia de los grupos beneficiados y su viabilidad económica. En efecto, ciertas experiencias han logrado superar el nivel de subsistencia para convertirse en iniciativas empresariales basadas en una nueva lógica económica, en la que se juntan aspectos de solidaridad y ayuda mutua con los de la eficiencia administrativa, en el intento de lograr un mínimo de estabilidad y sustentabilidad en el mediano y largo plazo. Para eso, se han reforzados aspectos relacionados con la organización interna, la calidad en la prestación de servicios y en los procesos productivos, las formas de integración para enfrentarse al mercado y la articulación con proyectos similares a nivel nacional e internacional.

Estas experiencias reflejan las potencialidades de un entorno cambiante en el que se espera se den efectos multiplicadores que conlleven a la conformación de una economía solidaria verdaderamente alternativa a la economía de mercado y a su lógica capitalista. Aunque sus actuales proyecciones son de carácter local o regional no se excluye un alcance de mayor escala a través de redes de comercio nacional e internacional, en el caso de los productos agrícolas y agroalimenticios. Varias esperanzas se

asientan también sobre las instituciones cooperativas de crédito, como elemento de soporte y dinamizador del entorno en que operan.

La economía solidaria debería concebir el desarrollo humano como un proceso integral y sostenible que garantiza la reproducción mediata e inmediata de los actores involucrados y propicia mayores oportunidades de realización comunitaria. Además debería conducir a una revalorización de lo local, de sus potencialidades y del espacio vital en el que se gestan los valores ancestrales y fundamentales de la reciprocidad y de la cooperación.

¿Es posible que la economía solidaria sobreviva en un contexto económico adverso y de carácter neoliberal?

El hecho de que las iniciativas empresariales solidarias busquen competitividad y eficacia sin desvirtuar sus estructuras organizativas (propiedad común y autogestión), es altamente positivo. Sin embargo, el presente contexto histórico impone un accionar más amplio: el cambio requerido no debe ser sólo de carácter sectorial y de finalidad, sino de contexto y de relaciones. La finalidad de servicio a la comunidad que se le debe conferir atañe a su contenido y motivación a la acción social.

“El desafío consiste en sacar provecho de las estructuras y posibilidades ofrecidas por el sistema económico para la consolidación de cada iniciativa empresarial y la multiplicación de vínculos recíprocos”<sup>3</sup>. “Poco a poco caen ciertos prejuicios: que los pobres no pueden acceder al crédito como productores o pequeños emprendedores; que los productores asociados no pueden desarrollar estrategias de mercado para sobrevivir y hacer competencia; que la economía popular no puede tener proyectos de acumulación para reinvertir de forma asociativas sus ganancias o no puede competir lo suficiente con la economía capitalista sin entrar en el círculo vicioso de crecimiento, acumulación y explotación. Es la práctica que lo demuestra”<sup>4</sup>.

No obstante, se debe reconocer que las iniciativas económicas solidarias, aun cuando logran resultados relevantes, se en-

frentan con obstáculos que muchas veces convierten en pasajeros sus resultados. Diferentes barreras, difíciles de superar, acaban por minar su viabilidad a mediano y largo plazo. Los obstáculos más graves se presentan justamente en el ámbito económico. Frente a eso, se hace necesario incorporar, a la solidaridad comunitaria y al espíritu empresarial, una serie de instrumentos que permitan mejorar su desempeño económico en la sociedad contemporánea tales como la adopción de tecnologías alternativas, la certificación del producto (calidad técnica y ambiental), nuevas estrategias de mercadeo (apoyándose, aunque sólo inicialmente, en organizaciones internacionales del sector no-profit) y fomentar la búsqueda de formas de emancipación de los créditos subvencionados a través de la ampliación del capital propio.

### **III. Objetivo y contenido de este trabajo**

Aunque la economía solidaria no puede todavía operar con igualdad de oportunidades frente al sistema imperante en el mercado (con eso no se pretende subestimar sus potencialidades), es posible que sustente procesos de desarrollo principalmente a nivel local y regional.

En el largo plazo, se espera que las iniciativas empresariales de la economía solidaria se fortalezcan y se irradien al conjunto de la sociedad hasta llegar a ser un verdadero modelo alternativo de desarrollo.

Con este propósito y por los procesos en curso en el país, parece oportuno realizar, en este trabajo, un balance reflexivo sobre algunas experiencias de economía comunitaria que se han dado en el Ecuador en estos últimos años, resaltando su evolución, sus esfuerzos por superar el carácter puramente asistencial que predominó en su aparición, en los años setenta; la validez o caducidad del modelo cooperativista latinoamericano; los intentos para crear estructuras financieras alternativas para el sector rural, bajo inspiración del modelo alemán de Raiffeisen, y los de-

safios a los que están expuestas las cooperativas de ahorro y crédito nacionales por operar en un contexto económico y jurídico escasamente favorable.

En el primer artículo, *Estrategias comunitarias de desarrollo rural en un contexto de políticas neoliberales: el caso ecuatoriano de Salinas desde una perspectiva comparativa*, la autora se pregunta sobre las posibilidades que tienen las iniciativas empresariales comunitarias, impulsadas por ONGs, de prosperar y mejorar los estándares de vida de sus asociados en un contexto predominante de políticas neoliberales. Después de presentar brevemente los elementos claves del contexto nacional-institucional del Ecuador, incluyendo los aspectos básicos de sus políticas de desarrollo, realiza un análisis comparativo de las experiencias de los países del Este Asiático –con especial referencia a Taiwan– y de América Latina en lo que respecta específicamente las políticas de desarrollo rural. A través del estudio de un caso exitoso de diversificación productiva en la Sierra ecuatoriana –el de Salinas– enfatiza el impacto social que estas organizaciones comunitarias pueden tener a nivel local y microregional. El trabajo concluye con una evaluación de dicha experiencia y con algunas observaciones sobre el papel que pueden desempeñar las ONGs y el Estado en la promoción del desarrollo rural.

En el segundo artículo, *La comercialización comunitaria en el Ecuador*, se pone de manifiesto las ventajas que presenta el mercadeo asociativo. En efecto, en el país, la actividad agropecuaria ha constituido siempre la principal fuente de subsistencia para los sectores rurales marginados; sin embargo, su mayor limitación ha sido el proceso de comercialización. La necesidad de solucionar problemas relacionados con ese aspecto ha motivado a los pequeños productores a organizarse y desarrollar experiencias de mercadeo comunitario. Además de analizar algunas de esas experiencias, respaldadas por organizaciones internacionales de comercio alternativo, se examinan brevemente las iniciativas impulsadas por ONGs y sectores progresistas de la Iglesia Católica para crear alianzas estratégicas (redes de comercializa-

ción) a nivel continental e internacional tendientes a favorecer procesos de intercambio solidario.

*Las cooperativas de ahorro y crédito en América Latina. ¿Un modelo en crisis?* constituye un análisis de las limitaciones del “modelo latinoamericano” y de sus perspectivas. El autor considera que la crisis del sistema cooperativo financiero, que afecta a la mayoría de los países de América Latina, no se debe a deficiencias estructurales del sistema en si, sino a la adopción de un modelo distinto del clásico europeo, pues las cooperativas latinoamericanas retomaron la mayoría de los elementos del sistema norteamericano de *credits unions*. También se señalan otros factores e “ingredientes ideológicos” que influyeron en la conformación de dicho modelo y le confirieron características propias y específicas. A pesar de la crisis, signos alentadores se dan actualmente para el sector en términos de crecimiento de la base social y reorientación conceptual: en algunos países se registra –en efecto– una cierta renovación de las formas de gestión, aunque la mayoría sigue rumbos tradicionales. Una vez examinados los principales problemas que afectan al sector –en lo que se refiere a la estructura de gobierno, administración de los servicios financieros, organismos de integración y aspectos normativos– se concluye el ensayo con una serie de sugerencias para el fortalecimiento del movimiento.

El artículo *Lo que no puede uno solo individualmente pueden varios juntos*, es un homenaje al inspirador del cooperativismo rural alemán Friedrich Wilhelm Raiffeisen. Como reconoce el autor de este ensayo, Raiffeisen “con su acción práctica ... sentó las bases del cooperativismo libre y democrático, el mismo que cien años después de su muerte sigue siendo tan moderno como entonces y cuya forma jurídica, como principio organizativo eficiente, descentralizado y económico, es más actual que nunca”. En efecto, al igual que hoy día en gran parte de los países en desarrollo, uno de los problemas esenciales de las economías individuales al tiempo del pensador alemán radicaba en la provisión de crédito. En el campo, principalmente, faltaban las con-

diciones para un acceso formal al crédito; la única fuente disponible eran los prestamistas usureros. Para hacer frente a esta situación, Raiffeisen creó la primera cooperativa de crédito rural de Alemania que posibilitó a sus asociados el acceso a recursos financieros, no con ayuda externa sino en base a la iniciativa propia, a la reunión de fuerzas: “lo que no puede un individuo solo, pueden muchos juntos”. Actualmente las cooperativas, no solamente las de crédito, se han abierto camino a nivel mundial, en mercados continuamente cambiantes, y el lema es siempre: “autoayuda a través de la asociación y bajo consideración de las condiciones locales”.

En *El crédito rural y las cooperativas financieras* se enfatiza sobre el papel que pueden desempeñar las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito en el ámbito de un sistema financiero alternativo para el sector rural, al constituirse actualmente en las principales, sino únicas, oferentes de recursos después del fracaso de la banca estatal de fomento agropecuario. Se analiza también su potencial aporte al desarrollo local y algunos programas llevados adelante por instituciones nacionales e internacionales de cooperación técnica y organismos de integración cooperativa en búsqueda de su fortalecimiento. Finalmente, se examinan, aun brevemente, algunas de las fortalezas y debilidades de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito en la promoción del desarrollo económico y social comunitario y sus perspectivas.

El sexto artículo, **La promoción de mercados financieros rurales mediante la constitución de estructuras crediticias de carácter local: la experiencia del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio –FEPP– y la Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos Ltda. –CODESARROLLO–**, constituye un breve ensayo sobre los intentos de una ONG de inspiración católica para establecer mecanismos alternativos de canalización de crédito a los micro-productores rurales y urbano-marginales. Se analiza también la situación actual del modelo planteado y sus perspectivas en el corto y largo plazo.

Finalmente, en *La problemática normativa del cooperativismo ecuatoriano: el papel de la intervención pública*, se examina el marco legal que rige para el sector cooperativo y su evolución histórica en función de las diferentes actitudes e intereses del Estado hacia dicho sector: inicialmente promotor y paternalista, sucesivamente indiferente y, en algunos casos, limitante. Se ha tratado, como en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, más de políticas estatales coyunturales que de un esquema coherente y articulado. De ahí la sobreposición de normas que, en vez de fomentar el desarrollo de estas organizaciones, han creado fracturas y discriminaciones en su interior y frenado su potencialidad. La Ley de Cooperativas vigente, que data de 1966, no responde a las necesidades actuales del sector cooperativo nacional y a sus legítimos requerimientos y aspiraciones; por lo que algunos organismos públicos de control y privados de integración despliegan esfuerzos para modificarla y crear un nuevo marco jurídico acorde a la realidad nacional.

Giuseppina Da Ros



## Notas

- 1 Las reflexiones contenidas en este ensayo se inspiran en los siguientes trabajos: L'ville Jean-Louis (compilador), *L'Économie solidaire. Une perspective internationale*, Série Sociologie Économique, Éditions Desclée de Brouwer, France, mai 2000. Gaiger Luiz Inácio, “La solidaridad como una alternativa económica para los pobres”, en: CIRIEC-España, *Revista de economía pública, social y cooperativa*, n. 31, junio 1999, pp. 187-205. Carpi, Juan A. Tomás, “La economía social en un mundo en transformación”, en: CIRIEC-España, *La nueva economía social*, Revista de debate sobre economía pública, social y cooperativa, n. 25, abril 1997, pp. 108-109.
- 2 Gaiger Luiz Inácio, op. cit., pp. 187-205.
- 3 *Ibíd*em, p. 198.
- 4 Núñez O, *L'économie populaire et les nouveaux sujets économique: entre la logique du capital et celle des besoins*, citado en: Gaiger Luiz Inácio, op. cit., p.198.



# ESTRATEGIAS COMUNITARIAS DE DESARROLLO RURAL EN UN CONTEXTO DE POLÍTICAS NEOLIBERALES

## EL CASO ECUATORIANO DE SALINAS DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA<sup>1</sup>

*Liisa L. North*<sup>2</sup>

### 1. Introducción

Desde hace más de diez años, donantes internacionales han destinado cantidades crecientes de recursos para apoyar iniciativas económicas de base tanto en América Latina como en otros lugares del Tercer Mundo.

Puesto que las distorsiones provocadas por las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal se hicieron muy visibles en la década de los ochenta, las instituciones financieras internacionales y las naciones donantes empezaron a establecer programas de compensación social que fueron puestos en marcha a través de agencias gubernamentales. Posteriormente, debido –entre otras razones– a casos generalizados de corrupción en esas agencias y a la necesidad de legitimar el paradigma neoliberal, la asistencia empezó a ser canalizada a través de organizaciones privadas no gubernamentales (ONGs). Así, bajo la inspiración de ciertos casos exitosos, como el Grameen Bank de Bangladesh, la atención de los donantes se dirigió a apoyar iniciativas y programas de ONGs en favor de organizaciones cooperativas con la finalidad de fomentar “iniciativas empresariales entre los sectores

pobres”, sobre todo a través del micro-crédito (Adams and Von Pischke 1992).

Hoy en día, dichas iniciativas económicas de base se encuentran apoyadas por todas las tendencias ideológicas tanto de derecha como de izquierda. De esta manera, tanto los funcionarios del Banco Mundial como los “marxistas desencantados” han modificado su forma de pensar adoptando el lema “lo pequeño es bello”.

Sin embargo, cabe preguntarse: ¿pueden estas iniciativas prosperar y mejorar de forma generalizada los estándares de vida en un contexto donde la agenda económica predominante es de políticas neoliberales?. Es posible encontrar ejemplos exitosos de proyectos desarrollados por ONGs, pero los fracasos son aún más numerosos (Mayoux 1995; Mead and Lindholm 1998). Por otra parte, un proyecto o un programa beneficia –al máximo– a un pequeño segmento de la población pobre y socialmente marginada. Desde la perspectiva de la cuestión del desarrollo, la pregunta de fondo es entonces la siguiente: ¿están presentes o estarán creándose las condiciones generales que pueden asegurar el éxito de un gran número de iniciativas locales de base? (véase Carroll 1992, 120).

Vale enfatizar que, a pesar del reciente cuestionamiento del Consenso de Washington en varios círculos bancarios internacionales y el redescubrimiento del Estado y sus instituciones por parte del Banco Mundial (World Bank 1997; Burki y Perry 1998), el Fondo Monetario Internacional y los principales donantes continúan invocando la liberalización económica y la reducción del papel del Estado. La lógica de estas instituciones estriba en el fortalecimiento de la capacidad institucional de ciertas agencias públicas y mercados en vez de reforzar el papel del Estado en la economía. Son las fuerzas del mercado las que se espera creen las condiciones generales para el desarrollo económico y el progreso social.

Aunque existen numerosas evaluaciones del desempeño de organizaciones económicas de base, se desconoce de análisis que

examinen sistemáticamente su nivel de éxito o fracaso con referencia a los patrones de distribución de recursos y las relaciones de poder en las zonas (o microregiones) donde estas surgieron, ya sea de forma espontánea o promovidas por agentes externos. En este trabajo se dará un paso en esa dirección, analizando un caso exitoso de diversificación rural en la Sierra ecuatoriana: la muy renombrada y externamente impulsada experiencia comunitaria de Salinas, en la provincia de Bolívar.

Mientras la atención de donantes y ONGs en América Latina se ha concentrado en las microempresas urbanas, en este trabajo se enfocará el desarrollo rural en vista de la importancia que tienen los sectores rurales en la generación de empleo y exportaciones sumado al fenómeno migración de los pobres del campo hacia las ciudades donde la capacidad de respuesta se encuentra ya al límite. La incapacidad de los sectores urbanos de generar empleos adecuadamente remunerados para un gran número de personas ha sido también ya demostrada en toda América Latina y proporciona un incentivo adicional para analizar el desarrollo rural (Lefebvre 1997 y 1998).

Al dirigir el enfoque hacia los modelos históricos y estructurados de distribución de recursos y relaciones de poder, no se subestima la importancia de las relaciones sociales internas a las empresas, tampoco su diseño institucional, para determinar su éxito o fracaso. En efecto, su importancia es puesta en evidencia en muchos estudios que aquí se citan con propósitos comparativos. Estos estudios han tratado casos tan diferentes como el del complejo industrial –administrado y de propiedad de sus trabajadores– en Mondragón, en la región vasca de España (Whyte 1988; Whyte 1995); las cooperativas agrícolas en la región algodónera del Perú (Korovkin 1990); y el programa de créditos a pequeña escala del Grameen Bank en Bangladesh (Holcombe 1995; Bornstein 1996; Todd 1996). Sin embargo, como señala un análisis de las muy exitosas Asociaciones de Irrigación en Taiwan: “la supervivencia y funcionamiento de organizaciones locales auto-dirigidas son, por lo general, alimentadas y condiciona-

das por el andamiaje institucional que les rodea” (Lam 1996, 1040).

En la primera parte de este trabajo se caracterizarán brevemente los elementos claves del contexto nacional-institucional del Ecuador, incluyendo los lineamientos básicos de las políticas de desarrollo relativas al equilibrio rural-urbano. A fin de enfatizar ciertos temas fundamentales, se hará uso de una perspectiva comparativa latinoamericana en contraste con la experiencia del Este Asiático, con especial referencia a Taiwan —una sociedad capitalista del Tercer Mundo que, después de la segunda guerra mundial, experimentó rápidos y amplios cambios en su estándar de vida al adoptar políticas de desarrollo rural muy diferentes de las implementadas en América Latina. En la segunda parte de este ensayo se analizará el caso, anteriormente mencionado, de Salinas. En las conclusiones se evaluará este caso desde la perspectiva de las experiencias en otros países.

## **2. América Latina y Ecuador en una perspectiva comparativa: desde la industrialización sustitutiva de importaciones hasta las políticas neoliberales de ajuste estructural**

En el Ecuador, así como en el resto de América Latina, el modelo de desarrollo que precedió a las políticas neoliberales de ajuste estructural, es decir, la industrialización por sustitución de importaciones, generó beneficios limitados para los sectores más pobres de la población. El carácter excluyente y distorsionado de la industrialización por sustitución de importaciones ha sido muy bien documentado en numerosos estudios realizados desde diferentes enfoques teóricos<sup>3</sup>. De particular interés para el análisis que se realizará a continuación es el hecho de que este modelo tuvo un sesgo altamente contrario al desarrollo de la agricultura y de los sectores rurales en general, lo que dio como resultado masivas migraciones rural-urbanas y el rápido crecimiento de barrios marginales (Lefebvre 1980).

Las posibilidades de mejoría del ingreso y del estándar de vida de los trabajadores agrícolas y de los pequeños y medianos agricultores, especialmente de aquellos dedicados a la producción para los mercados internos, fueron inhibidas por las políticas que impulsaron la industrialización urbana y la ausencia de reformas agrarias coherentes. Además, aún en aquellos países donde se implementaron amplios programas de reforma agraria (ej. Perú durante 1969-1975), los nuevos modelos institucionales impuestos a los productores fueron inapropiados y/o el conjunto de políticas de apoyo que eran requeridas para viabilizar el sector así reformado (servicios de extensión, crédito a costos razonables, acceso favorable o por lo menos predecible a los mercados, y otros) nunca se dieron (Korovkin 1990; Thorp y Bertram 1978, 301-320).

Los flujos migratorios rural-urbanos empezaron a incrementarse, pues los pequeños y medianos productores no pudieron mejorar sus ingresos y la sustitución, en las haciendas, de mano de obra por capital generó un creciente desempleo. Como resultado de ese proceso, se registró un aumento de los asentamientos poblacionales muy pobres alrededor de los grandes centros urbanos y la rápida expansión del sector informal puesto que la industrialización por sustitución de importación, siendo intensiva en capital, generó muy pocas oportunidades de trabajo. Grandes sectores de la población tanto rural como urbana fueron excluidos de los beneficios del crecimiento económico y de la diversificación que se dio. Como consecuencia, y en un dramático contraste con el giro histórico de los Tigres del Este Asiático después de la segunda guerra mundial (lo que se analizará más adelante), el desarrollo de los mercados internos de América Latina se quedó trunco (Cameron y North 1998, 51-55).

En muchos casos, el poder de la vieja clase terrateniente no fue quebrantado en el transcurso del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina<sup>4</sup>. En efecto, los terratenientes lograron diversificar sus actividades hacia áreas comerciales, financieras e industriales, conformando

sociedades con capital extranjero, además de mantener el control sobre sus tierras. Los terratenientes que diversificaron sus actividades y/o se unieron con otros sectores del capital tendieron a concentrar en sus manos mayores recursos económicos y, muy a menudo, mayor capacidad de incidir en la definición de políticas. El proceso de fusión entre los diferentes sectores del capital está documentado en varios estudios, incluyendo varios trabajos sobre el Ecuador (Hansen 1971; Brownrigg 1972; Conaghan 1988).

La ahora muy criticada política de industrialización por sustitución de importaciones asociada a la intervención del Estado en la economía favoreció el avance de la clase capitalista que incluía a los terratenientes. En contraste con el modelo neoliberal, sin embargo, y en respuesta a la movilización política de las clases media urbana y obrera así como de sectores campesinos, la política de industrialización por sustitución de importaciones estuvo asociada con los esfuerzos para construir una hegemonía política a través de la expansión de servicios públicos para la población trabajadora. Las políticas de educación, salud y vivienda así como la regulación del mercado laboral beneficiaron, en particular, a una proporción considerable de habitantes urbanos. Por el contrario, bajo el neoliberalismo, el intento de establecer una supremacía política ha dependido fuertemente de una conversión ideológica y participación de la sociedad civil en la realización de programas de desarrollo (Hulme y Edwards 1997).

Las fuerzas políticas reformistas y de izquierda, en su mayor parte, desafortunadamente apoyaron o no cuestionaron el sesgo urbano del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Con pocas excepciones, la izquierda en América Latina vio en el crecimiento del proletariado urbano, la vanguardia de la revolución socialista. Mientras tanto, de acuerdo con la predominante ortodoxia marxista, los campesinos y sus formas de producción a pequeña escala fueron percibidos como frenos económicos e ideológicos (individualistas) del progreso (Mitrany 1951). Como resultado, cuando las fuerzas reformistas y de



izquierda alcanzaron el poder político, estas tendencias teóricas –desde el militarismo progresista del Perú hasta el socialismo tercermundista de Nicaragua– les llevaron a imponer reformas agrarias que no tomaron en cuenta el punto de vista de los productores campesinos ni sus formas privilegiadas de organización productiva (Korovkin 1990; Ryan 1995). Estas políticas de desarrollo económico no solamente fueron centralizadas en el ámbito estatal sino también poco participativas. En el caso de la industrialización por sustitución de importaciones, dichas políticas agrarias padecieron del sesgo por lo urbano y de las ideas erradas en lo referente a la superioridad de las economías de escala en la producción y de las ventajas de introducir las formas más avanzadas de tecnología moderna intensiva en capital.

Mientras por un lado la crisis de la deuda externa golpeaba a América Latina, los proyectos reformistas y revolucionarios fracasaban (como consecuencia de la agresión de los EE.UU. y sus propias contradicciones internas) y, posteriormente, por la desintegración del bloque socialista, las fuerzas políticas progresistas quedaron desorientadas y a la defensiva. En general, carecieron de propuestas de políticas viables y el apoyo político para contrarrestar al avance del neoliberalismo. Mientras tanto, las instituciones financieras internacionales y las grandes agencias donantes –US-AID predominantemente entre otras– otorgaban ingentes recursos para investigar los beneficios del modelo de mercado; ellas también aseguraban la amplia divulgación de sus “descubrimientos” entre los líderes civiles e intelectuales del tercer mundo. Entre otras cosas, la alternativa de mercado fue presentada como inherentemente más democrática y menos paternalista, como descentralizadora y más apropiada para responder a las demandas y necesidades locales. Es en este contexto que pequeños proyectos de desarrollo comunitario ganaron el apoyo creciente de los militantes de vieja data así como de líderes de los movimientos progresistas en América Latina y en otras partes del mundo (Bienefeld 1988; Petras 1997).

Las instituciones financieras internacionales también distorsionaron los fundamentos de los éxitos de los Tigres del Este Asiático. Mientras los presentaron como modelos de mercado para las naciones del Tercer Mundo, ignoraron la profundidad de las reformas agrarias y redistributivas que fueron implementadas en Taiwan, Corea del Sur y Japón, después de la segunda guerra mundial. Además, hasta recientemente, han negado el papel prominente del Estado en el desarrollo capitalista de esos países (Bienefeld 1988; Fishlow et al. 1994). A fin de anticipar y preparar el terreno para el análisis del estudio del caso ecuatoriano y sustentar el enfoque adoptado en las iniciativas rurales de desarrollo, se analizarán brevemente las implicaciones de esas reformas redistributivas en Taiwan, una sociedad que al final de la segunda guerra mundial era eminentemente agraria.

El rápido y diversificado crecimiento industrial y agrícola en Taiwan, producto en gran parte de una distribución altamente igualitaria del ingreso tanto entre los sectores rurales como urbanos, contrasta dramáticamente con la política de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina. Paralelamente al crecimiento espectacular de la economía de Taiwan —a una tasa promedio anual del 8,8% entre 1953 y 1987 (Mao 1992)— la distribución del ingreso también mejoró hasta convertirse posiblemente en “la más igualitaria en el mundo” (Griffin 1989, 181): la diferencia entre los ingresos del quintil superior y el quintil inferior bajó de 15:1 en 1952, a 4,6:1 en 1989 (Calkins 1992, 15).

En Taiwan, las reformas agrarias y el desarrollo rural fueron motivados por urgentes consideraciones estratégicas de carácter político-militar que derivaban del fracaso del Kuomintang y de la victoria comunista en la China continental. La profundidad y rapidez de las reformas, que empezaron en 1949, fueron facilitadas por la gran cantidad de asistencia institucional como financiera otorgada por los EE.UU., y por la herencia en infraestructura e institucional resultante de medio siglo de colonialismo japonés así como también por la débil influencia política de los te-

rratenientes. A principios de la década de los cincuenta, la agricultura de Taiwan estaba controlada por aproximadamente 800.000 fincas familiares, cada una con una extensión promedio de 1,1 hectáreas (Calkins 1992,67).

De una manera altamente intervencionista, el Estado taiwanés invirtió en obras públicas que generaron empleo, así como en proyectos de irrigación, en infraestructura de comunicación y electrificación; en educación primaria, secundaria y técnica; en investigación agrícola y en servicios de extensión (Kuo, Ranis, y Fei 1981). Mientras tanto, gran parte de la gran industria (y sus ganancias para reinversión) quedó en manos del Estado (Fei, Ranis, y Kuo 1979, 62), siendo además las inversiones directas extranjeras insignificantes (Evans 1987, 206-209).

Más importante aún desde el punto de vista del estudio de caso, en contraste con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones de América Latina, la estrategia industrial de Taiwan no tuvo un sesgo contrario a los sectores rurales. Además de una profunda reforma agraria, se favoreció la industrialización rural que jugó un papel fundamental en la expansión del empleo no agrícola y en el ingreso de las familias campesinas. Para 1971, más del 50% de las empresas –intensivas en mano de obra como las industrias de elaboración de alimentos, textiles y producción de maquinaria agrícola ligera– estaban situadas en zonas rurales; para 1976 esa proporción se incrementó al 64% (Peng 1992, 113).

La promoción de industrias rurales intensivas en utilización de mano de obra, conjuntamente a las obras públicas, tuvieron un papel decisivo en la generación de empleo, en la reducción del diferencial de ingresos entre familias urbanas y rurales, y en la estimulación del crecimiento de la demanda interna. Se evitó la migración masiva rural-urbana y la consiguiente creación de barrios marginales, tan típicos en otros países en desarrollo. Además, “la estrategia de empleo familiar que incluye tanto el trabajo agrícola como el no agrícola conservó su importancia para el mantenimiento del estándar de vida de la clase traba-

jadora (urbana).... [Un trabajador cuya] propia familia posee un pequeño terreno con producción agrícola” puede regresar al campo en momentos en que disminuyen los salarios o aumenta el desempleo en la ciudad (Evans 1987, 2220). Finalmente, las estrategias de desarrollo rural y agrario en Taiwan fueron implementadas de una manera descentralizada –a través de Asociaciones de Agricultores y Asociaciones de Irrigación– que se mostró particularmente sensibles a las necesidades locales.

A pesar de que Taiwan fue gobernado por un régimen autoritario, las Asociaciones de Agricultores fueron internamente democráticas, aunque sin ser altamente participativas. Los campesinos elegían sus representantes a nivel de caserío, pueblo, parroquia y provincia (i.e. nacional). El reclutamiento local de los empleados contribuyó al fortalecimiento de prácticas de rendición de cuentas y al manejo transparente de dichas asociaciones. En efecto, estos empleados no sólo conocían cabalmente las condiciones del lugar sino eran también extremadamente sensibles a las presiones sociales de sus afiliados que también fueron sus vecinos.

Las Asociaciones de Agricultores gozaban de un amplio mandato que incluía: crédito y seguro para la agricultura; reforestación; arbitraje de disputas rurales; ayuda en situaciones de emergencia; recopilación de datos y estadísticas rurales; y, lo más importante, apoyo para la comercialización agrícola y provisión de servicios de extensión, almacenamiento y procesamiento junto con la industrialización de productos agrícolas (Yager 1988, 133). En realidad, a estas asociaciones se les otorgaron poderes monopólicos en la comercialización de los más importantes productos agrícolas de sus miembros. Por esta razón, las Asociaciones de Agricultores fueron capaces de socializar la mayor parte de las ganancias derivadas de la agricultura así como de otras formas de crecimiento y diversificación económica rurales.

Una asociación de campesinos a nivel de aldea es como una corporación con fines de lucro que es propiedad de la mayor parte

de los campesinos de dicha aldea...de no existir las asociaciones de campesinos, todas estas actividades que generan utilidades serían controladas por individuos quienes se constituirían en la elite económica, política y social de esa localidad. *Las asociaciones de campesinos, en efecto, socializan tanto el poder político de esta potencial elite como las ganancias que pudiera obtener; a su vez garantizan que las utilidades sean reinvertidas en la economía local* (Stavis 1974,61, se añade énfasis).

En resumen, en el proceso de industrialización de Taiwan, tanto las tradicionales relaciones de poder político como la distribución de los recursos fueron profundamente modificadas. El desarrollo del mercado nacional avanzó paralelamente a la expansión de las exportaciones.

En claro contraste, cuando las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal fueron introducidas en América Latina, las estructuras tradicionales de poder se mantuvieron intactas y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso y de los recursos fue entre los más altos en el mundo (Griffin 1989, 14-17). Otros elementos del viejo sistema que permanecieron vigentes incluían: la herencia del sesgo hacia lo urbano; débiles organizaciones campesinas y rurales; una alta concentración en la propiedad de la tierra; control extranjero de los sectores claves de la economía; una estructura industrial intensiva en capital y con baja capacidad de generación de empleo; y, por lo general, bajos niveles de inversión en infraestructura y en educación pública e investigación (Larrea y North 1997).

En el Ecuador, las políticas neoliberales de ajuste efectivamente congelaron las características básicas del viejo sistema, frenando la intervención estatal para reformarlas. Por ejemplo, los términos de la Ley de Desarrollo Agrario de 1994, basados en estudios financiados por US-AID, volvieron extremadamente difícil la posibilidad de la futura implementación de programas de redistribución de la tierra. Es a partir de ese contexto político y macroeconómico que se analizarán las peculiaridades locales del estudio de caso.

### **3. Una experiencia exitosa de desarrollo microregional en el Ecuador: el caso de Salinas, provincia de Bolívar**<sup>5</sup>

Las empresas económicas de base apoyadas por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) enfrentan serios obstáculos que pueden socavar su viabilidad comercial, su impacto redistributivo y su capacidad de mejorar el nivel de vida de la población meta. Con referencia al campo, además de la inequitativa distribución de las tierras y recursos que prevalece en el Ecuador, así como en otras partes de América Latina, los pequeños productores rurales, por lo general, carecen de acceso a servicios de extensión así como al crédito mientras que enfrentan mercados muy volátiles y monopólicos. Más aún, el personal experimentado de las ONGs reconoce su propia falta de experiencia en asuntos de orden empresarial. Los conocimientos de las ONGs se han desarrollado sobre todo para la prestación de servicios; muy poca atención se ha dedicado a la generación de conocimientos en la comercialización y en el diseño institucional de actividades productivas.

Sin embargo, a pesar de muchos obstáculos, existen algunos éxitos notables en el desarrollo rural local. Al respecto, el conjunto de transformaciones organizativas, sociales y económicas experimentadas en la parroquia de Salinas, cantón Guaranda de la provincia de Bolívar, goza de una bien merecida reputación como ejemplo exitoso de desarrollo comunitario de dimensiones microregionales. Aunque entrañó la participación y el apoyo de la población local y se caracteriza como una experiencia autogestionaria, tales transformaciones fueron inducidas por la Iglesia y por organizaciones no gubernamentales afines a ella, particularmente la Misión Salesiana y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Además, sus iniciativas recibieron y siguen recibiendo un apoyo sustancial por parte de agencias internacionales de desarrollo de diversa índole, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre ellas. Sin la iniciativa y respaldo de ese conjunto de instituciones religiosas y seculares, nacionales e inter-

nacionales, no cabe imaginar cómo se habría alcanzado la diversificación económica (agropecuaria, forestal e industrial) y el mejoramiento del nivel de vida que hoy se advierte en Salinas.

La presentación de este estudio de caso inicia con una descripción de las condiciones que prevalecían originalmente en la parroquia y entre los asociados locales escogidos por la Diócesis de Guaranda y la Misión Salesiana para la iniciación de su trabajo de promoción organizativa y socioeconómica. Luego se analizan las diversas actividades emprendidas; su impacto social, particularmente en lo que concierne a las comunidades y los recintos<sup>6</sup>; es decir, las consecuencias de dimensiones microregionales y las enseñanzas del caso. El estudio concluye con algunas observaciones sobre el papel que pueden desempeñar las ONGs y el Estado en la promoción del desarrollo rural.

En el curso del trabajo se hace también referencia a situaciones y experiencias similares o contrastantes en otros países; por ejemplo, al caso del Banco Grameen (Banco Rural) de Bangladesh, una de las ONGs más grandes y exitosas del Tercer Mundo, que trabaja exclusivamente en las zonas rurales. Se incorporan al análisis tales comparaciones con el fin de esclarecer las consecuencias de las alternativas escogidas y la naturaleza de los desafíos que han enfrentado y siguen enfrentando no sólo los actores locales y los promotores externos en Salinas, sino también cualquier ONG que trabaja en el medio rural. Las reflexiones comparativas sirven, además, para sustentar argumentos, en la parte final del trabajo, sobre el papel de las ONGs y del Estado. Vale destacar que el conjunto de actividades promovidas por la Misión Salesiana y el FEPP en Salinas tienen notables similitudes con los componentes básicos de la reforma agraria y programas de desarrollo rural implementados por el Estado taiwanés. En efecto, la experiencia de Salinas empezó con la redistribución de tierra e incluyó la organización de instituciones para democratizar el poder político y socializar los excedentes.

a) *Las condiciones iniciales prevalecientes en la parroquia y las primeras iniciativas*

La interacción de las condiciones sociales, políticas y económicas de la parroquia de Salinas en los años 60 y 70, cuando la Diócesis de Guaranda, la Misión Salesiana y los voluntarios italianos de la “Operación Mato Grosso” empezaron sus actividades promocionales con el apoyo del recién fundado FEPP, no se prestaba, por diversas razones, a cambios autogenerados. Se trataba de una de las zonas más pobres del país –con niveles muy altos de analfabetismo, mortalidad infantil y desnutrición– que sufría, además, las consecuencias de un latifundismo opresivo: la familia Cordovez era dueña de grandes extensiones de tierra y también tenía acceso a otras propiedades alquiladas a la Iglesia. Por añadidura, ejercía derechos sobre la explotación de las minas de sal que dan su nombre a la parroquia. De ahí que la mayor parte de la población de Salinas fuera víctima del tipo de relaciones sociales fuertemente serviles y autoritarias que, tanto en el Ecuador como en otras regiones del mundo donde han prevalecido, anulan la capacidad de asumir iniciativas y riesgos, rebajan la autoestima y limitan las posibilidades de una acción colectiva.

Además, la parroquia estuvo siempre aislada de los circuitos comerciales del país, con todas las consecuencias que ello entraña, entre ellas la ausencia de conocimientos útiles para participar en procesos de transformación económica y el peligro de que los conflictos sociales tradicionales<sup>7</sup> predominen sobre los intereses comerciales comunes. La escasa actividad productiva y comercial que existía pasaba casi enteramente por las manos de los Cordovez. Huelga decir que la parroquia carecía de infraestructura vial y de comunicaciones lo que era sumamente grave para una población dispersa en varias comunidades ubicadas en una geografía accidentada que se extiende desde zonas de páramo (3.550 metros sobre el nivel del mar) hasta zonas subtropicales (alturas de 600 metros). Ello explica por qué los campesinos de Salinas fueran, esencialmente, productores marginales.



Las bases para el cambio fueron puestas en 1959, cuando la Diócesis de Guaranda (el cantón donde la parroquia está ubicada) decidió realizar una reforma agraria en sus propiedades en Salinas. En efecto, en los años sesenta, la Iglesia Católica concedió crédito a tasas de interés favorables para que los campesinos compraran 15.000 hás de terreno de propiedad de la Curia (más de una tercera parte de las 40.000 has. de la parroquia), en lotes de 15 a 30 hás. Durante las décadas siguientes, la familia Cordovez también vendió gran parte de su propiedad a los campesinos de manera individual, o a las organizaciones cooperativas que se habían establecido bajo el auspicio de la Misión Salesiana, que llegó a la parroquia en 1971, y del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), que se estableció en Quito en 1972. Mientras tanto, la Comuna Matiaví Salinas, cuya conformación legal como institución comunitaria y dueña de tierras databa del período colonial, continuó controlando la mitad<sup>8</sup> del territorio de la parroquia (en teoría, colectivamente, pero en la práctica, siempre más bajo “títulos” privados otorgados a sus miembros).

De este modo, una parroquia donde la Iglesia había arrendado sus tierras a familias poderosas que controlaban la mano de obra y los mercados zonales fue transformada en una zona de pequeños y medianos propietarios que contaban con el apoyo de los sectores progresistas de la Iglesia Católica.

Entre los factores que favorecieron la organización y evolución de las empresas comunitarias de Salinas, diversos autores han señalado una cierta “solidaridad” entre la población indígena y mestiza, consecuencia de la opresión común que sufrían bajo el sistema de hacienda, y su pertenencia a la Comuna Matiaví Salinas. También destacan que el aislamiento favoreció o, por lo menos, puso a salvo las nuevas iniciativas, particularmente en los primeros años de su evolución (Bebbington et al. 1992:36, 39; Ramón Valarezo et al. 1995).

Entre las críticas se menciona el haber iniciado las actividades de promoción social con la elite local o pueblerina, lo que plantea una cuestión fundamental: ¿quiénes deberían ser los be-

neficiarios de los proyectos y programas de desarrollo de las ONGs? Contrariamente a lo que hicieron los Salesianos y el párroco Padre Antonio Polo –quien, desde 1971, asumió el liderazgo de los procesos de cambio en Salinas–, el fundador del Banco Grameen de Bangladesh, Muhammad Yunus, orientó los programas de crédito hacia las personas más pobres y marginadas, especialmente las mujeres. En efecto, las personas que solicitan ser “socio” o “miembro” del Banco Grameen tienen que probar que forman parte del 50% más pobre de la población. Al respecto, Yunus sostiene que si se incluyen a las elites locales en los proyectos de desarrollo, ellas concentrarán los beneficios en sus manos.

A pesar de eso, es significativo que ni siquiera el Banco Grameen haya logrado llegar al 10% más pobre –“los más pobres entre los pobres”– en una proporción importante (Bornstein 1996: 191). Asimismo, importa mencionar la autocrítica hecha por la ONG “Vecinos del Mundo” (World Neighbours) respecto de sus actividades de promoción agrícola en comunidades indígenas de Guatemala en los años 70. Retrospectivamente, y a la luz de la guerra étnico-civil que estalló en ese país en los primeros años de la década de los 80, “Vecinos del Mundo” afirma que habría sido aconsejable dedicar “más esfuerzo a la construcción de puentes de diálogo y mecanismos de resolución de conflictos entre la mayoría (indígena) y la minoría (mestiza)” para tratar de prevenir, por lo menos en la zona de actividad de la ONG, los peores estragos de la guerra (Krishna y Bunch 1997: 152).

Si bien las críticas efectuadas a los Salesianos parten del hecho que las familias pertenecientes a la elite pueblerina se han beneficiado desproporcionadamente de la experiencia de diversificación económica de la parroquia, tampoco la política seguida por el Banco Grameen constituye una regla a seguir al pie de la letra en todos los programas de desarrollo rural y en cualquier circunstancia. Aunque no puede ignorarse el problema señalado por Yunus y las críticas mencionadas, las decisiones respecto del grupo o los grupos escogidos tienen, necesariamente, que tomar

en cuenta las condiciones específicas locales, la evolución histórica de sus estructuras socioeconómicas y sus relaciones de poder político. A este propósito, si bien la visión de armonía social descrita en varios trabajos sobre Salinas es seguramente exagerada, no hay duda de que las relaciones inter-étnicas fueron allí menos conflictivas que en muchos otros lugares del país, inclusive en la vecina parroquia de Simiátug donde los mestizos aparentemente no tenían interés alguno en trabajar bajo “reglas comunitarias” que incluían a la población indígena (Polo 1993: 12-14 y Entrevistas en Salinas).

Finalmente, cabe preguntarse si hubiese sido posible el mejoramiento que la mayoría de la población de la parroquia parece haber experimentado (aunque en diverso grado) sin la cooperación de las familias más prominentes, con alguna experiencia comercial y dispuestas a trabajar bajo la autoridad moral de la Iglesia. En efecto, resulta difícil imaginar cómo habría podido iniciarse la organización de cooperativas de ahorro y crédito entre las personas más pobres de las comunidades dispersas de la parroquia en las condiciones que prevalecían allí en los años 60 y 70. Pese a ello, la decisión de trabajar con las elites locales entrañó tanto costos como beneficios.

**b) *La evolución de las diversas actividades económicas y socio-organizativas***

Con la llegada de la Misión Salesiana, bajo la guía carismática del Padre Antonio Polo, y la ayuda de voluntarios italianos pertenecientes a la Organización Mato Grosso, empezaron a establecerse cooperativas de ahorro y crédito, primero en Salinas y luego en otros caseríos tanto de las zonas altas como bajas de la parroquia. La organización de dichas cooperativas, como ya se señaló, se inició con algunas de las familias prominentes de la parroquia y especialmente con cuatro de ellas que concentraban una parte importante de “las actividades del comercio interregional” y formaban “una especie de ‘casta diplomática del

trueque' reconocida como el centro de poder local pueblerino" (Bebbington et al. 1992: 40)<sup>9</sup>.

Los esfuerzos de la comunidad local para organizar las cooperativas, antes de la llegada de la Misión Salesiana, no habían dado resultado, lo que sugiere que fue necesaria la ayuda de agentes externos para asegurar su marcha, dadas las peculiares condiciones históricas de la parroquia<sup>10</sup>.

Los créditos a bajo interés otorgados por estas organizaciones financieras de autoayuda jugaron un importante papel en la progresiva desconcentración de la tenencia de la tierra y permitieron a los nuevos propietarios campesinos comprar ganado y borregos. Más aún, puesto que las cooperativas de ahorro y crédito no pagaban intereses en las cuentas de ahorros (una práctica hecha posible, según el Director de FEPP, por el aislamiento de esa región de los mercados nacionales e instituciones financieras formales, así como por la baja inflación de esos tiempos), sus excedentes pudieron ser invertidos en obras comunitarias y empresas productivas que generaron empleo.

Conviene mencionar al respecto, nuevamente, la experiencia del Banco Grameen. En sus primeros esfuerzos para organizar programas de asistencia crediticia, el fundador del Banco encontró que "la pobreza generó un clima de competencia tan intensa que los pobladores de las aldeas tuvieron dificultades para trabajar conjuntamente" (Bornstein 1996: 35) y necesitaron de un agente externo en quien confiar. De ahí que se entrenara también a los empleados del banco en técnicas de resolución de conflictos (Ibid.105). Más tarde, se descubrió que la asignación de los empleados del banco a sus aldeas de origen tampoco daba los resultados esperados, precisamente porque se encontraban bajo una presión social excesiva para conducir los programas de crédito de manera imparcial (Ibid.115).

En el caso de Salinas, además de proveer recursos, los agentes externos, siendo respetuosos, comprometidos con su labor y dispuestos a escuchar antes de proponer, pudieron prestar asistencia en la resolución de conflictos, garantizar el respeto a las

normas adoptadas juntamente con la comunidad y reducir los riesgos y el temor al tratarse de la iniciación de actividades nuevas. Como anotan Bebbington et al. (1992: 110), pudieron “brindar seguridad psicológica”.

Todas las empresas de Salinas, sin excepción, empezaron como ‘experimentos’ promovidos por la Misión Salesiana y algunas de las recientemente fundadas (véase en anexo la Tabla/Cronología) pertenecen aún a esa categoría, puesto que la Misión continúa auspiciando la diversificación económica. Sólo después de su consolidación, y una vez lograda su rentabilidad, se las transfiere a la administración de las organizaciones locales, o sea de la FUNORSAL o de la Fundación Juvenil (Padre Antonio Polo, Entrevista).

En efecto, durante los años iniciales de diversificación productiva, la propiedad de las empresas quedó en manos de las cooperativas de ahorro y crédito. Posteriormente, el Grupo Juvenil y la Unión de Organizaciones de Salinas (UNORSAL) –constituidos en 1977 y 1982 respectivamente, y convertidos sucesivamente en fundaciones (Fundación Juvenil y FUNORSAL)– se volvieron también dueños y administradores de las empresas. Actualmente, la FUNORSAL funciona, además, como proveedor general de servicios y centro coordinador de las organizaciones y empresas de la parroquia.

Cuando las fabricas de quesos fueron constituidas, el principio de la “redistribución comunitaria” de los excedentes, originalmente establecido por las cooperativas de ahorro y crédito, fue extendido a esas empresas. Según los mismos participantes de la experiencia de Salinas: “Nosotros resolvimos que en vez de distribuir los excedentes...se los utilizaran para capitalizar; es decir, para fomentar actividades productivas, para otorgar crédito, y para mejorar nuestras condiciones de vida” (Ramón y Ortíz 1995, 15).

Otro principio clave de las actividades promovidas implicó dar prioridad a la eficiencia social sobre la económica. Por ejemplo, evaluadores externos, que analizaron las queserías desde el

punto de vista de la eficiencia económica, recomendaron centralizar la producción en la cabecera (Bloemkolk y Salinas 1994). Sin embargo, la Misión Salesiana y el FEPP insistieron en organizar un mayor número de pequeñas fabricas en más poblados posible con el propósito de proporcionar ingresos a los productores de leche de toda la parroquia y mantener el sentido de propiedad comunitaria (Entrevista con el director de FEPP, José Tonello, abril 1998; y el padre Antonio Polo, 1993).

A fin de generar capital de inversión para futuras actividades económicas y para la creación de empleo local, la Misión Salesiana y el FEPP también impulsaron articulaciones económicas entre las regiones altas y bajas de la parroquia (8.500 habitantes en 1996). Para que esto fuera posible, la mayor parte de la infraestructura local de caminos fue construida por las mismas organizaciones parroquiales con la guía y el apoyo de la Misión Salesiana y el FEPP; ambas organizaciones ayudaron a canalizar donaciones extranjeras y también algunos recursos del gobierno ecuatoriano para beneficio de la parroquia.

Al mismo tiempo que se consolidaba una clase media de campesinos, desde los años setenta en adelante<sup>11</sup>, los patrocinadores antes mencionados promovieron, entre otras cosas, el establecimiento de escuelas primarias y, con el tiempo, de un plantel de instrucción secundaria (el colegio agropecuario) en la cabecera<sup>12</sup>; organizaron una variedad de cursos de capacitación; apoyaron el mejoramiento genético de los borregos y del ganado, e iniciaron la organización de pequeñas empresas comunitarias, en muchos casos, enlazadas (encadenamientos productivos), –algunas de ellas ya señaladas anteriormente–: fábricas de quesos y salchichas, una planta para secar y empacar hongos, una hilandería, una cooperativa de tejedoras, un taller de carpintería, tiendas comunales, una panadería, un taller de cerámicas, una muy apreciada fabrica de mermeladas y, finalmente, un albergue para actividades de ecoturismo.

La primera fábrica de quesos, establecida en 1978 con asistencia suiza, volvió famosa a la parroquia en todo el Ecuador: los

quesos maduros, por su alta calidad, son vendidos por medio de una de las principales cadenas de supermercados así como directamente en las tiendas “Salinerito” en las dos principales ciudades del Ecuador, Quito y Guayaquil. Desde el punto de vista de los ingresos y del empleo local, las fabricas de quesos ofrecieron un mercado seguro para los productores locales de leche que eran los campesinos que habían adquirido las tierras y el ganado en años anteriores. Para 1997, las plantas procesadoras funcionaban en 20 poblados de la parroquia y, en 1998-1999, la fabrica de la cabecera compraba entre 3 y 80 litros de leche diarios a los más de 200 productores —es decir, a casi cada familia de la cabecera (1.000 hab.) y sus cercanías (Cadena y Boada 1998 y varias entrevistas). Mientras tanto, la hilandería proporcionaba un mercado para la producción local de lana.

Debido a que surgieron problemas ambientales por el incremento del ganado, se crearon programas de reforestación en 1981 que se expandieron en los años siguientes. A partir de entonces y del todo inesperadamente, hongos comestibles empezaron a crecer en los bosques de pinos, proporcionando así la materia prima para otra industria arriba mencionada. Los hongos, recolectados en su mayoría por mujeres y niños, y después de ser secados, son exportados a Europa así como vendidos en los mercados urbanos del país. Además, las áreas reforestadas empezaron, poco a poco, a proveer leña y también ingresos como resultado de las podas.

En resumen, como se explicó anteriormente, las afinidades entre la historia del desarrollo rural de Taiwan y la experiencia de Salinas son notables. Ambas incluyen reformas agrarias y un oportuno acceso a créditos, expansión de las posibilidades educativas, construcción de infraestructura básica, promoción de la descentralización y de la diversificación productiva agroindustrial rural y, sumamente importante, la socialización de los excedentes por medio de organizaciones participativas (la Asociación de Campesinos en Taiwan y las Cooperativas de ahorro y crédito, la Fundación Juvenil y FUNORSAL en Salinas). En efec-

to, la Misión Salesiana y el FEPP –como agentes externos– jugaron un papel “estatal” en Salinas. A la adopción de principios éticos en las nuevas actividades económicas, la Misión Salesiana y el FEPP añadieron la creación de una estructura local de políticas macroeconómicas, para definir las de alguna manera, y un sistema de protección a la industria naciente a través de subsidios que dieron tiempo para experimentar y aprender. Por último, significativas cantidades de recursos extranjeros –de ONGs, gobiernos y también un préstamo del BID– fueron canalizados en favor de la parroquia.

*d) El impacto social de la experiencia de Salinas*

No hay duda de que la mayoría de la población de la parroquia ha experimentado un mejoramiento en sus condiciones de vida. Sin embargo, casi todos los observadores de la experiencia de Salinas señalan que no se ha alcanzado el objetivo de equidad social: los beneficios tienden a concentrarse en la cabecera, donde vive aproximadamente el 10% de la población parroquial. Sostienen, también, que las familias que formaron el grupo inicial asociado a los Salesianos se han beneficiado más que el resto de la población. Según unas de las personas entrevistadas en Salinas en abril de 1998, una de esas familias, en particular, ejercía, hasta hace poco, un veto de facto en la FUNORSAL, al mismo tiempo que “protegía al pueblo”. Esa diferenciación social se encuentra también, con matices locales, en los recintos y comunidades.

Pero, aunque los beneficios de la experiencia en Salinas hayan sido desigualmente repartidos, no puede negarse una cierta redistribución de recursos, la diversificación económica y la generación de empleos en la parroquia. Ramón et al. (1995: 8) estimaron que “los 98 proyectos productivos desarrollados en la cabecera parroquial y los recintos de Salinas, conjuntamente con las actividades organizativo-administrativas, han generado alrededor de 519 puestos de trabajo y que la mayor parte de la po-



blación (alrededor de 5.000 personas en 1990 y casi 8.500 en 1996) ha sido incorporada indirectamente a esta dinámica productiva como proveedora de materias primas tales como leche, lana, hongos, frutas, nogal y semilla de tagua, etc.”. La misma fuente (Ibid.18) sostiene que la mitad de los nuevos puestos de trabajo se crearon en los recintos; afirmación congruente, en términos generales, con los datos resumidos en la Tabla/Cronología presentada en el anexo.

Otros observadores y evaluadores concuerdan que una transformación notable ha sido llevada a cabo en la cabecera donde, por ejemplo, modernas casas de bloque de cemento y ladrillos, con por lo menos los rudimentarios servicios sanitarios, han reemplazado las chozas que eran el único tipo de casa a principios de 1970. Sin embargo, hay mucho menos consenso sobre la medida de los progresos sociales en las comunidades de altura y los recintos de las zonas sub-tropicales.

Revisando algunos de los datos importantes resulta que, a fines de los ochenta y principios de los noventa, la cabecera parroquial presenció el regreso de muchos emigrantes, un fenómeno único en el Ecuador: “en una encuesta realizada en el 10% de las familias de Salinas, se verificó –en todos los casos– el retorno definitivo de los miembros que habían emigrado en años anteriores” (Bebbington et al. 1992, 55). Según datos censales, en 1990 la población de la cabecera había aumentado a 500 personas (Ibid. 35), habiendo sido de unas 400 en 1980 (León y Tobar 1984; 34).

En cambio, y sobre la base de los mismos censos, la población de toda la parroquia permaneció relativamente estable entre 1980 y 1990 –4.983 y 4.954 personas respectivamente (León y Tobar 1984, 34; Larrea et al. 1996, 46)–, hecho que sugiere un proceso sustancial de emigración desde las comunidades y los recintos en aquel decenio.

Más aún, según los datos censales de 1990, los indicadores de desarrollo social, en el conjunto de la parroquia, se mantuvieron bajos: con referencia a una escala de 1 al 10, la parroquia se

ubicó en el sexto decil de indigencia y en el octavo de pobreza (Larrea et al. 1996: 46)<sup>13</sup>. Sin embargo, las cifras así resumidas se refieren a la situación de la parroquia hace diez años. No existen datos actualizados y sistemáticos no sólo para identificar cambios en la posesión de ganado y la tenencia de la tierra (incluso en la proporción de campesinos que son propietarios de terrenos, tanto en las alturas como en el subtrópico), sino también para medir mejoras sociales en la cabecera y en los demás centros poblados.

En efecto, fue especialmente durante la década de los noventa que el FEPP, la FUNORSAL y la Misión Salesiana invirtieron recursos importantes en las comunidades y los recintos, respondiendo a sus propias inquietudes y a las críticas de observadores externos acerca de la diferenciación social y la concentración de los beneficios en la cabecera. Al respecto, es significativo que la emigración desde los caseríos parece haber sido revertida en el curso de los años 90<sup>14</sup>: se calcula que a mediados de 1996 la población de la parroquia ascendió a casi 8.500 personas (FEPP 1996).

Además, hay que reconocer que el impacto de los programas señalados en las condiciones de vida no se observa, necesariamente, a corto plazo: el campesino pobre tiende a invertir, antes que nada, en la compra de ganado y tierra para asegurar su base productiva (Napoleón Guillén, Entrevista, abril 1998). En términos comparativos, el Banco Grameen ha confirmado que el resultado de sus intervenciones se expresa en mejoras de la calidad de vida de la mayoría de sus socios —y no de todos— sólo después de 10 a 15 años de membresía en la institución o, en otras palabras, después de igual tiempo de apoyo crediticio y de otro tipo (Bornstein 1996: 291; véase también Todd 1996).

Si un período de 10 a 15 años representa un promedio que puede adaptarse a otros contextos, los resultados sociales positivos de la experiencia de Salinas escasamente habrían sido visibles en las comunidades y los recintos, donde residía el 90% de la población parroquial en el año censal de 1990. La mayoría de las

cooperativas de ahorro y crédito, y sólo una pequeña parte de las quoserías que existen actualmente, se organizaron en el transcurso de los años 80; los otros programas, específicamente dirigidos a los pueblos pequeños, se consolidaron en los 90.

Sin embargo, inquietan las experiencias de la doctora Echenique, responsable del Centro de Salud de la cabecera parroquial. Sus datos indican que, mientras la desnutrición (leve tendiente a moderada) de niños entre 1 y 4 años de edad (medida por peso/edad) ha sido casi eliminada en la cabecera parroquial, en las 11 comunidades atendidas por ella, esta se mantuvo en un 30% aproximadamente, entre 1994 y 1997; incrementándose al 50% en los meses de agosto y septiembre<sup>15</sup> (Gina Echenique, Entrevista, mayo 1998 y mayo 1999).

Ahora bien, aunque los datos de la doctora son preocupantes, deben ser sopesados haciendo referencia a la situación anterior a la llegada de la Misión Salesiana y al nivel de desnutrición de las regiones de altura en general. Según el Banco Mundial, el nivel promedio de desnutrición en zonas rurales de la Sierra (dentro del mismo grupo de edad y utilizando la misma forma de medición) es del 48,5% (Banco Mundial 1995, 22). Los datos de esa institución internacional implican que la situación de desnutrición en Salinas es menor que en muchas otras zonas rurales de altura. Además, la mortalidad infantil en Salinas se redujo, de hecho, en un 76% entre 1970 y 1990 (Bebbington et al. 1992, 54).

En cuanto a la situación de la mujer, la Misión Salesiana y el Padre Antonio Polo han dedicado particular esfuerzo a fomentar la organización de las mujeres y su acceso a las actividades remuneradas: por ejemplo, con la creación de TEXAL, en 1974, y la animación de grupos femeninos. Casi todas las mujeres entrevistadas en la cabecera parroquial, en marzo de 1998, mencionaron el apoyo personal del párroco, hecho confirmado en las entrevistas con miembros de grupos femeninos de las comunidades, conducidas en 1994 por Susana Balarezo (Entrevista, abril 1998). Según ella, aunque se quejaban de la falta de aten-

ción y apoyo a las comunidades, comparado con el que recibió la cabecera (incluso el apoyo a las mujeres), expresaron, a la vez, orgullo de formar parte del proceso liderado por los Salesianos y mencionaron la poda de bosques y la recolección de hongos como fuentes de ingreso apreciadas en las comunidades. Además, hasta hace poco no se observaba a mujeres en cargos directivos en las diferentes empresas y organizaciones de la parroquia, pero esta situación también está cambiando, por lo menos en la cabecera<sup>16</sup>.

Para fomentar este proceso, el FEPP, la FUNORSAL y las cooperativas de ahorro y crédito de la parroquia y la Misión Salesiana podrían asignar a las mujeres una mayor proporción de crédito e insistir en la equidad de derechos sobre la propiedad familiar. Con respecto a dicha cuestión, cabe mencionar una vez más la experiencia del Banco Grameen: la gran mayoría de sus socios son mujeres puesto que los organizadores descubrieron que el crédito orientado hacia ellas repercutía más en el mejoramiento de la calidad de vida de la familia que el crédito dirigido a los hombres; fenómeno confirmado por estudios conducidos por las Naciones Unidas en varios lugares del Tercer Mundo, incluso América Latina (Camacho y Prieto 1997: 47). Asimismo, los préstamos del Banco Grameen para vivienda están condicionados a la transferencia del título de propiedad del terreno y de la casa a la mujer, a fin de fortalecer la familia (por ejemplo, proteger a la mujer y a la niñez contra las consecuencias devastadoras del abandono) (Bornstein 1996: 152-155).

Revisando los datos obtenidos de las entrevistas realizadas en Salinas sobre la relación entre dinamismo comunitario y participación de la mujer en los 23 caseríos de la parroquia, se puede afirmar, ante todo, que efectivamente funcionan grupos femeninos en siete de los nueve centros poblados considerados dinámicos por un promotor del FEPP<sup>17</sup>; sin embargo, la presencia de un grupo femenino no garantiza, por sí mismo, el dinamismo: en efecto, en siete de los otros 14 caseríos —es decir, en los no dinámicos— existen también grupos de mujeres. Pero resalta una

relación mayor entre comunidades y recintos cumplidos en sus pagos de capital e intereses a la FUNORSAL, por un lado, y la participación de la mujer, por otro: en nueve de los 11 que se encuentran en la categoría de cumplidos funcionan grupos femeninos, mientras que entre los 12 centros no cumplidos funcionan sólo cinco grupos de mujeres (el porcentaje de incumplimiento en el Banco Grameen, con 94% de socios mujeres y tasas de interés equivalentes a las de la banca comercial, es aproximadamente del 3%).

Por falta de información detallada acerca del funcionamiento de los grupos femeninos y de la situación general de la mujer en los distintos centros poblados de la parroquia, no es posible ahondar en el análisis de la relación arriba señalada, ni medir su verdadera importancia. No obstante, aunque sería necesaria una mayor investigación al respecto, cabe poner de relieve que la relación es congruente con los resultados de investigaciones hechas sobre la relación entre participación de la mujer y desarrollo social en otras partes del mundo (véase, por ejemplo, Franke y Chasin 1994; Dreze y Sen 1989).

Hay otras cuestiones que merecerían una mayor profundización; sobre todo las que se refieren al nivel de participación de las bases en general en la toma de decisiones, a las relaciones entre trabajadores y administradores de las empresas, a la dinámica del trabajo en equipo, a los cambios generacionales, a los procesos de renovación y reorganización de empresas e instituciones actualmente en curso, y a los nuevos desafíos que impone mantener el equilibrio entre viabilidad comercial y redistribución comunitaria dada la actual situación económica del país.

Factores internos al sistema comunitario de Salinas pueden, en parte, explicar la continua y aguda pobreza en muchas partes de la parroquia. Sin embargo, existen factores fuera del control de las organizaciones parroquiales y externas (como el FEPP) que también influyen considerablemente. Entre estos consta sobre todo la drástica reducción, durante los últimos quince años, del gasto público para salud, educación y para man-

tenimiento y arreglo de la infraestructura vial. Los recursos locales y las contribuciones de donantes simplemente no han sido suficientes para compensar el reflujo del Estado. Según afirma la responsable del Centro de Salud, la disminución en la calidad del almuerzo escolar suplementario es una entre las causas que contribuyen a la incapacidad de los segmentos más pobre de la población para proveer de una adecuada alimentación a sus niños; mientras que el deplorable estado de los caminos y de la infraestructura de comunicación incrementa a un ritmo alarmante el costo de las actividades de comercialización y el mantenimiento de los vehículos.

En cuanto a los impactos de las políticas de liberalización económica, hasta 1998, fueron contradictorios: las empresas de la parroquia que canalizan sus productos hacia los mercados de altos ingresos (ej. quesos, salchichas y hongos) pudieron incrementar su producción. Por el contrario, las tejedoras de la empresa TEXAL (aproximadamente 45 personas, a mediados de 1998) se encontraron compitiendo en mercados saturados por la producción de suéteres de docenas de grupos de mujeres de los sectores pobres del Ecuador y otros países andinos, que habían sido organizados —en la década pasada— con la finalidad de generar ingresos. Asimismo, la hilandería, cuya producción era indirectamente exportada, empezó a tener dificultades.

La crisis bancaria y fiscal de 1999, como era de esperarse, generó serios y desfavorables impactos en muchas de las empresas de la parroquia. Por ejemplo, la quesería empezó a acumular existencias a un ritmo alarmante y la fábrica de salchichas tuvo que reducir su producción. Sin embargo, como señaló un asesor extranjero que trabajaba en la cabecera desde 1990, en los momentos difíciles cuando algunos de los trabajadores fueron despedidos (por ejemplo, 12 de la hilandería) y otros obligados a trabajar a medio tiempo (31 en la misma fábrica), la agricultura y la ganadería garantizaron la subsistencia de la gente del pueblo ya que todos poseían, por lo menos, un poco de tierra y unos animales.

Pese a las desfavorables condiciones históricas y de las políticas macroeconómicas estatales en que el sistema comunitario se estructuró, el avance social de Salinas ha sido notable aunque no se pudo erradicar la pobreza, ni en sus formas extremas.

En resumen, aunque faltan datos para una evaluación más precisa, se puede afirmar que, para 1999, las condiciones sociales de Salinas han mejorado ciertamente con respecto a los niveles de 1990 y que las poblaciones de los recintos y las comunidades se han beneficiado también de la experiencia de Salinas. Dicho de otro modo, ha ocurrido un proceso de desarrollo microregional, especialmente en los años 90. Las diferencias y deficiencias que, dentro de ese proceso, se advierten en las diversas zonas de la parroquia, no son simplemente consecuencia de la disponibilidad o falta de apoyo externo de la FUNORSAL, del FEPP o de otras instituciones - sino también resultado de las características y dinámicas sociales específicas de los distintos centros poblados, de los procesos políticos nacionales y de las políticas macroeconómicas del Estado ecuatoriano.

#### *f) El papel de las ONGs y del Estado*

La mayoría de las experiencias organizativas y socioeconómicas emprendidas en Salinas y las actividades promocionales del FEPP-Guaranda y FEPP-Quito tienen, con algunas variantes, factores comunes a los 18 casos de desarrollo rural exitosos analizados en *Reasons for Hope* (Krishna et al. 1997).

Entre esos factores se encuentran: la animación de organizaciones participativas; la presencia de un liderazgo elegido y/o comprometido con los objetivos de desarrollo equitativo; el reclutamiento local de empleados y extensionistas; procedimientos simples y comprensibles combinados con una capacitación permanente; evaluaciones frecuentes; la reducción de riesgos políticos y económicos para los campesinos<sup>18</sup>; cierta homogeneidad social (fomentada por las acciones redistributivas de la “reforma agraria” promovida inicialmente, aunque contrarrestada parcial-

mente por la diferenciación social subsiguiente); el fomento de actividades que generan algunos resultados visibles a corto plazo; la presencia de la asistencia externa (financiera y técnica, nacional e internacional) hasta que se logre la sustentabilidad (un proceso de duración más o menos largo y que, en muchos casos, ha supuesto aportes financieros muy grandes por parte de donantes internacionales); la redistribución comunitaria de los excedentes generados por las actividades y empresas impulsadas en la zona; y la promoción de la participación de la mujer (que ha avanzado lentamente en Salinas, pero tampoco ha estado siempre presente en los casos resumidos en *Reasons for Hope*).

Sin embargo, la experiencia de Salinas se diferencia, en ciertos aspectos, de los casos estudiados en *Reasons for Hope*. En primer lugar, debe citarse la capacidad de la Iglesia y, más tarde, de la FUNORSAL y del FEPP, para conducir procesos de “reforma agraria” local –que no se limitaron exclusivamente a una reforma de la tenencia de la tierra–, factor clave para el desarrollo rural.

En segundo lugar, se diferencia por las políticas de crédito y ahorro; es decir, la decisión de no pagar intereses sobre ahorros. Esta práctica era factible en los años 70<sup>19</sup>, pero veinte años después, dada la integración de la parroquia a los mercados nacionales, ha contribuido más bien al drenaje del capital desde la parroquia hacia el sistema bancario comercial. Por otro lado, las políticas de crédito subsidiado, en diferentes niveles debido a la multiplicidad de organizaciones que han funcionado y siguen funcionando en la zona, parecen estar provocando confusión y descapitalización<sup>20</sup>.

Una tercera diferencia surge del hecho de que la Misión Salesiana y el FEPP emprendieron un programa de desarrollo muy complejo que, en vez de concentrarse en un número limitado de actividades relacionadas entre sí, intentó generar empleo y mejorar los ingresos a través de un desarrollo microregional que ha involucrado una gran variedad de actividades diferentes.



En términos generales, todo lo anterior confirma la incidencia de la redistribución de la tierra –la reforma agraria– en el desarrollo rural, así como la importancia que tiene el control que los grupos campesinos ejerzan en las empresas de transformación y comercialización, en el proceso productivo primario y en el de los circuitos financieros; igualmente, la socialización o redistribución de las ganancias derivadas de la diversificación, de la comercialización y de las operaciones financieras a través de organizaciones cooperativas de los productores.

Para retomar la comparación con Taiwan, las asociaciones de granjeros emplearon las ganancias derivadas de la comercialización y provisión de crédito en programas de extensión y otros servicios a los pequeños productores. Vale citar otra vez el análisis de Stavits:

Una asociación de campesinos a nivel de aldea es como una corporación con fines de lucro que es propiedad de la mayor parte de los campesinos de dicha aldea...de no existir las asociaciones de campesinos, todas estas actividades que generan utilidades serían controladas por individuos quienes se constituirían en la elite económica, política y social de esa localidad. *Las asociaciones de campesinos, en efecto, socializan tanto el poder político de esta potencial elite como las ganancias que pudieran obtener; a su vez garantizan que las utilidades sean reinvertidas en la economía local* (Stavits 1974,61, se añade énfasis).

En el caso de Salinas, si no hubiesen existido las organizaciones comunitarias el desarrollo social habría sido menor y la diferenciación social habría, seguramente, aumentado aún más.

Aunque el Estado ha colaborado en algo –con apoyos puntuales a través de varias agencias del Ministerio de Agricultura (MAG) y el Consejo Provincial, por ejemplo–, el desarrollo experimentado en la parroquia no habría sido posible sin la iniciativa y la ayuda de la Iglesia, la visión de desarrollo comunitario a largo plazo que, por inspiración suya, adoptó la elite local, el

apoyo de las ONGs mencionadas en el presente trabajo y de varias agencias internacionales.

Más allá de las cuestiones relacionadas con la falta de apoyo estatal para las actividades productivas, por lo menos una parte de los altos niveles de desnutrición en la parroquia (señalados en páginas anteriores) se deben a la reducción de servicios públicos –la disminución del almuerzo escolar, la supresión de las bonificaciones de los “voluntarios de salud”, etc.– (Gina Eche- nique, Entrevista, mayo 1998). Dichas medidas contrarrestan o socavan los esfuerzos de la FUNORSAL, de la Misión Salesiana y del FEPP por mejorar el nivel de vida de la población local.

En síntesis, de la ‘experiencia salinera’ surgen por igual enseñanzas y preguntas importantes que pueden aclararse desde una perspectiva comparativa. Por toda una serie de razones, que deberían quedar claras en base de lo analizado, no se trata de un “modelo” a seguir y hay que interpretar el concepto de “replicabilidad” de manera flexible: en primer lugar, todas las situaciones de pobreza son diferentes y, luego, la cantidad y calidad de los aportes externos recibidos por Salinas difícilmente pueden darse juntos en otros programas o proyectos de desarrollo rural conducidos por ONGs.

#### **4. Conclusiones**

El caso aquí examinado resalta la importancia de un sistema de distribución progresiva de tierras, el razonable acceso a mercados y la adquisición de conocimientos técnicos así como experiencia en la comercialización como elementos críticos en la diversificación económica y el avance social en el campo. En contraposición, señala las graves consecuencias de la concentración de la tierra, de la existencia de mercados monopólicos (muchas veces controlados por la misma clase terrateniente) y de la imposibilidad de adquirir nuevos conocimientos y capacidades por parte de los sectores rurales pobres. Estas son, por supuesto, las condiciones que prevalecían en Salinas antes de 1960 y que

todavía existen en gran parte de las comunidades rurales donde las ONGs desarrollan actividades promocionales en el Ecuador.

En efecto, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), en una evaluación de su propia práctica de trabajo basada en experiencias de desarrollo rural local a lo largo de 25 años, encontró diferentes combinaciones de los siguientes elementos en los sitios de implementación de sus proyectos: limitada disponibilidad de tierra agrícola; producción para los mercados de bajos ingresos y aun reducida presencia en estos; exiguo o altamente defectuoso acceso a los servicios de crédito, almacenamiento, transporte y comercialización; falta de conocimiento de técnicas de mercadeo; muy bajos niveles de educación; escasa asistencia técnica; relaciones de poder fuertemente desiguales y muchas veces basadas en alianzas entre los grandes terratenientes y los comerciantes en contra de los campesinos locales; y, como consecuencia de todo esto, elevados niveles de migración estacional y permanente (CESA 1991; CESA 1992). En Ecuador y en otros países, es improbable que las ONGs que no tengan la capacidad de cambiar estas condiciones –como lo hicieron en Salinas la Diócesis de Guaranda, la Misión Salesiana y el FEPP– puedan lograr mayores éxitos.

No se puede confiar en las fuerzas del mercado, como proponen el FMI y los grandes donantes, para cambiar esas condiciones. Según se señaló, en Ecuador –así como en los mercados “verdaderamente existentes” de los países del Tercer Mundo– las elites estrechamente enlazadas ejercen a menudo un control monopolístico sobre bienes y actividades tales como la tierra, el crédito, el transporte y el procesamiento de los productos (vea Hewitt de Alcántara 1993). Los mercados favorecen a los que tienen establecido su poder o, en otras palabras, a aquellos que tienen acceso a información y controlan los bienes e instituciones a través de las cuales se realizan las transacciones.

Esto no quiere decir que los programas de las ONGs no puedan tener efectos positivos o que el diseño institucional de dichos programas no es importante. Sin duda, el Grameen Bank

en Bangladesh logró dar asistencia a cientos de miles de familias de una manera que les permitió superar la línea de pobreza mediante la concesión de crédito a la mujer campesina –un total de U.S.\$ 385 millones solamente en 1994 (Bornstein 1996, 289). En un estudio sobre 40 miembros del Grameen Bank y 24 no miembros, en dos aldeas donde los préstamos habían sido otorgados por un periodo de 8 años, se encontró que los que eran miembros del Banco fueron mucho más capaces de superar la línea de pobreza que los que no lo eran. Sin embargo, con respecto a lo previamente argumentado sobre el acceso a la tierra, cabe señalar que los miembros del Grameen que experimentaron el más notable mejoramiento en su estándar de vida, habían invertido en la compra de arrozales (Todd 1996, 215-216), en violación de las mismas reglas del Banco en las que se señalaba explícitamente que los préstamos eran para actividades comerciales y se prohibía la adquisición de tierras por el temor que subieran los precios. Pero, a pesar de los ampliamente reconocidos éxitos del Grameen Bank, Khalid Shams, el director administrativo, afirma: “El Gobierno es el actor más importante en el escenario del desarrollo... a menos que haya un claro sesgo en favor de los pobres, no se podrán lograr mayores cambios. Aunque existieran diez Grameen Banks, no se conseguirá un cambio cualitativo significativo en la vida de la población sin introducir transformaciones a nivel nacional” (Holcombe 1995, 69-70).

Al respecto, de particular interés son las observaciones de Whyte en lo referente a Mondragón, ampliamente conocido como uno de los más exitosos complejos industriales cooperativos del mundo. Whyte señala que, cuando las primeras cooperativas fueron establecidas en Mondragón en 1956 “y por muchos años de allí en adelante, las empresas manufactureras españolas fueron protegidas con altas barreras tarifarias” (1995, 65). Revisando su historia, el Gerente de Mondragón observó que “si no hubiera sido por la situación económica de España cuando iniciamos y por Don José María [el fundador], las cooperativas de Mondragón no existirían hoy día” (Whyte, 1995, 65).

La comparación con el éxito de las políticas de desarrollo rural en el caso de Taiwan pone además en evidencia la importancia de situar el análisis de diseños institucionales apropiados para las empresas rurales de base dentro de un contexto más amplio de políticas macroeconómicas y de relaciones de poder a niveles local, o micro-regional, y nacional. Mientras el diseño institucional de las Asociaciones de Granjeros de Taiwan fue importante para su éxito, el desarrollo del sector rural del país no hubiera sido posible sin un Estado fuerte e intervencionista que jugó un papel central en la instrumentación de la reforma agraria, desarrollando la infraestructura rural, promoviendo la investigación agrícola y la capacitación, buscando agresivamente oportunidades para la exportación, protegiendo a los productores locales de las importaciones extranjeras con altas barreras tarifarias y, en general, creando condiciones para incrementar el empleo y el auto-empleo. Más aún, el fin de la segunda guerra mundial dejó a los terratenientes taiwaneses con muy poco poder político, en contraste con sus homónimos de América Latina.

¿Qué pasos podrían darse para promover la creación de las condiciones aquí identificadas como necesarias para el éxito en el desarrollo de empresas rurales de base; es decir, una distribución más progresiva de tierras y otros bienes, acceso a mercados y mejor capacitación? Es evidente que tanto las facultades del Estado como de la sociedad civil deberán ser aumentadas y tendrán que encontrarse nuevas formas de cooperación entre estos y los organismos internacionales. Tal cooperación estuvo presente, por ejemplo, en un proyecto administrado por el FEPP: “canje de deuda por tierra”. Dicha transacción fue negociada con los gobiernos de Bélgica y Ecuador, y puso a disposición recursos que permitieron al FEPP, entre abril 1990 y junio 1996, otorgar créditos y otro tipo de asistencia para la adquisición de tierras a 138 organizaciones campesinas (la mayoría de ellas de la Sierra), que representaban 9.235 familias o cerca de 50.000-60.000 personas (Tonello 1997,146). Aunque resta por hacerse una evalua-

ción global de los resultados del proyecto, se puede decir que la disminución de la migración en aproximadamente mitad de las comunidades que adquirieron tierras y el menor número de confrontaciones violentas entre campesinos y terratenientes en varias provincias representan un importante avance (Vallejo, Navarro y Villaverde 1996, 146 y 207). Una vez que las comunidades puedan vivir en paz y ejercer su dominio sobre por lo menos un poco de tierra, entonces el crédito, la capacitación y otros programas tendrán mejores posibilidades de lograr sus objetivos.

Hasta ahora se ha hecho referencia a los productores rurales que han recibido algún tipo de asistencia por parte de ONGs. Pero ellos, de hecho, constituyen una pequeña parte de la población rural. La mayoría está conformada por campesinos marginados que producen los cereales básicos para consumo doméstico (en la Sierra) o sobreviven al margen de los principales sectores agroexportadores (en la Costa). Estos enfrentan un futuro triste, dada la concentración de la tierra, el incremento de grandes propiedades intensivas en el uso de capital (en vez de mano de obra) y la disminución del empleo en el sector formal urbano. En esta situación, el empleo en obras públicas –control de aguas, caminos y otras tareas necesarias y urgentes especialmente en las áreas afectadas por desastres naturales (tales como el fenómeno de El Niño)– podría mejorar los estándares de vida en el campo, especialmente si se organizan dichas actividades permitiendo a las comunidades locales asumir la iniciativa. (véase Tendler 1997, 46-73, en relación a Ceará en el nordeste del Brasil).

Sin embargo, todo lo anteriormente mencionado requiere la presencia de un Estado capaz de planificar y ejecutar, lo que no será posible si las organizaciones internacionales y los donantes continúan insistiendo en la adopción de políticas de privatización y reducción del sector público que destruyen la limitada autonomía que el Estado adquirió en el pasado y que aumenta el poder económico de las elites rentistas (Larrea y North 1997).

Sin ser intervencionista a la manera de Taiwan, tal Estado reformado podría tener un papel significativo como facilitador y promotor de una distribución más progresiva de la propiedad y una diversificación económica en las áreas rurales. Una vez mejoradas las capacidades económicas en dichas áreas no solamente mejoraría la vida de la gente y se reducirían los desestabilizantes conflictos sociales sino que también bajarían las presiones en las áreas urbanas, de tal modo que se generarían las condiciones para el desarrollo de ciudades más saludables y seguras.

## ANEXO

**Cronología parcial de las principales actividades económicas y organizativas emprendidas en Salinas<sup>21</sup>**

- 1962 Fracasa el intento de obtener el control comunitario de las minas de sal para industrializar su producción.
- 1967 Falla el propósito de organizar una cooperativa de ahorro y crédito.
- 1972 Se organiza, por iniciativa del Padre Antonio Polo (llegado a Salinas en 1971) y de José Tonello, la Cooperativa de Ahorro y Crédito (CAC) que es, hasta hoy día, una de las instituciones principales de la cabecera parroquial. En los años siguientes se forman CACs en la mayoría de las comunidades y recintos: seis en los años 70, quince en los 80 y dos más en los 90.
- 1973 Se obtiene crédito del recién fundado FEPP para el mejoramiento genético de ovinos y se establece una línea especial de crédito para la construcción de casas.
- 1974 Se inicia la ejecución de obras comunitarias, entre ellas una carretera que va de Salinas a la Palma, en el subtrópico; es el primero de muchos proyectos de construcción de infraestructura vial. Se cuenta con el apoyo de Pan para el Mundo.
- 1975 La Cooperativa de Ahorro y Crédito de la cabecera parroquial organiza el Centro Artesanal TEXAL (“Tejidos Salinas”), administrado por un Comité Femenino, que en sus comienzos suministra empleo a tiempo parcial a más o menos 65 mujeres e integra luego a unas 45 personas, pagadas a destajo (por saco o prenda).
- 1974 Se crea la primera quesería, adaptando la tecnología utilizada por las queserías de los Cordovez, pero el esfuerzo fracasa por problemas de comercialización.
- 1977 Se organiza el Grupo Juvenil como parte de la CAC (luego se estructurará como una Fundación Juvenil autónoma) e inicia sus actividades con una panadería.
- 1978 Se inaugura –gracias a un acuerdo bilateral celebrado entre los gobiernos del Ecuador y de Suiza– la primera quesería exitosa en la cabecera parroquial, asesorada por el suizo Jo-



sé Dubach, financiada por una donación de la Cooperación Técnica Suiza (COTESU) y créditos del FEPP y apoyada por “Promoción Humana” de la Diócesis de Guaranda. Una vez resueltos los problemas de la comercialización (con la apertura de una tienda, “Queseras de Bolívar”, en Quito, en 1978; otra en Guayaquil, en 1989, y ventas a través de “Supermaxi” en los años 90), se instalan ocho queserías en los recintos y comunidades en los años 80 y otras más en los 90, hasta llegar a un total de 22 en 1998. Se organizan, en su mayor parte, con el auspicio de las cooperativas de ahorro y crédito locales.

Este mismo año se inician otros proyectos comunitarios, entre ellos la organización de criaderos de cerdos y de cuyes, con créditos y donaciones del exterior.

- 1980 Se establece la planta de embutidos cárnicos de Salinas y, en 1990, la de Chazojuán, con asistencia técnica y financiera del FEPP y del Movimiento de Laicos de América Latina (MLAL).
- 1981 Empiezan los programas de reforestación organizados por el Grupo Juvenil con la finalidad de revertir el proceso de deforestación provocado por la creciente actividad ganadera.
- 1982 Se decide crear una Organización de Segundo Grado, la Unión de Organizaciones de Salinas (UNORSAL), para que represente a todas las organizaciones de base de la parroquia. Desde su origen, la organización, bajo la dirección de la “elite del trueque” mencionada en el texto, se configura como Fundación (FUNORSAL) y obtiene su reconocimiento oficial en 1988. Hoy día la integran 26 cooperativas de los distintos centros poblados de la parroquia.
- 1985 El Grupo Juvenil inicia la compraventa de hongos –secados al aire libre–, que empiezan a crecer en las zonas reforestadas con pinos; en 1991 adquiere una secadora y amplía su escala de operación hasta lograr exportarlos a Europa. A raíz de eso, establece pequeñas secadoras en seis comunidades, utilizando aparatos producidos en el Taller de Mecánica de Salinas.
- 1986 Se organiza un Taller de Carpintería en Salinas que utiliza madera del subtrópico y pino de los bosques reforestados y

- se intensifica la construcción de caminos vecinales, gracias al financiamiento de Agroacción Alemana.
- 1987 Se inaugura la Hilandería establecida por FUNORSAL con la finalidad de proveer de materia prima a TEXAL y pagar “precios justos” por la lana que suministran las comunidades campesinas de la zona y de otras provincias. La Misión Salesiana funda el Hogar Juvenil “Don Bosco”, como un internado para familiarizar a jóvenes de todo el país con la experiencia salinera.
- 1991 Se funda el Taller de Confección de Botones de tagua y nogal para abastecer a TEXAL y venderlos en el mercado nacional.
- 1992 Se inaugura el Hotel “El Refugio”, administrado por el Grupo Juvenil, con apoyo de CEBEMO de Holanda, institución que subvenciona también la organización del taller de carpintería arriba mencionado. Empiezan a funcionar el Taller Artesanal, la Fábrica de Turrones y la de Mermeladas y se emprende la experimentación de la piscicultura, actividad que va creciendo en varios recintos y comunidades hasta dejar utilidades en los años siguientes.
- 1992-1996 La asignación de préstamos blandos (US\$ 500.000) y una donación (US\$ 175.000) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) permiten a FUNORSAL consolidarse como institución y ampliar sus programas de crédito, promoción y capacitación en las comunidades y recintos, así como también invertir en la modernización de las empresas de la parroquia y establecer nuevas.
- 1994 Se realiza la primera poda de las zonas en reforestación.
- 1997 Se conceden créditos en especie para la cría de conejos, caracoles, ranas, etc., a las familias más pobres de la parroquia.
- 1998 El FEPP suministra crédito y asesoría técnica para la construcción de viviendas en los pueblos de Salinas y de las parroquias vecinas. Se promueve la constitución de una “caja rural” de segundo piso, para optimizar la gestión financiera de las cuentas de alrededor de cuarenta proyectos comunitarios<sup>22</sup>.

## Notas

- 1 Este artículo forma parte de un proyecto de investigación sobre “El desarrollo comunitario en el contexto de programas de ajuste estructural: el caso del Ecuador”, dirigido por Liisa North y Louis Lefebver (Profesor emérito, Economía, Universidad de York), que cuenta con el apoyo del Social Sciences and Humanities Research Council of Canadá (SSHRC). Ha sido elaborado sobre la base de dos trabajos relativos al caso de Salinas: Liisa L. North y John D. Cameron, ‘Grassroots-based rural development strategies: Ecuador in comparative perspective’ presentado en el encuentro de la Asociación Canadiense para Estudios de América Latina y El Caribe (CALACS), realizado en Carleton University, Ottawa, en septiembre 30 - octubre 2, 1999; y Liisa L. North, “El programa de Salinas: una experiencia de desarrollo microregional”, en: Chiriboga Manuel y colaboradores, *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*, FEPP - Abya Yala, 1999, pp. 151- 184.
- 2 Profesora de Ciencias Políticas Asociada al Centro de Investigación sobre América Latina y El Caribe (CERLAC), Universidad de York, Toronto, Canadá; investigadora –visitante de la FLACSO– Ecuador.
- 3 Respecto al Ecuador, véase, por ejemplo, Larrea (1992), Lefebver (1985) y Vos (1987).
- 4 Costa Rica es una excepción. No obstante sus gobiernos no hayan realizado una reforma agraria de mayor envergadura después de la revolución de 1948, las relaciones agrarias y sociales fueron transformadas. El control casi monopolístico ejercido por los grandes productores de café sobre el acceso al crédito, el mercadeo, el procesamiento de los productos y la tecnología fue roto con la nacionalización del sistema bancario, la promoción de sistemas de mercadeo cooperativo, la organización de servicios estatales de extensión y otros mecanismos (véase Winson 1989); todo esto conllevó a un progreso social en las zonas rurales (véase también Colburn 1993).
- 5 Además de fuentes secundarias y evaluaciones contratadas por donantes, el análisis del caso de Salinas se basa en el trabajo de campo realizado en 1998 y 1999, incluyendo entrevistas con 30 administradores, asesores, etc. de las empresas y distintos programas implementados en la parroquia.
- 6 Los habitantes de Salinas denominan ‘comunidades’ a los poblados de la parte serrana de la parroquia y ‘recintos’ a aquellos ubicados en las tierras bajas.
- 7 La parroquia no estaba exenta de complejos conflictos inter e intra étnicos; en efecto, la primera iniciativa de la Diócesis de Guaranda –la venta

en 1959 de tierras adjudicadas a la Curia en 1916— contribuyó a la agudización de litigios entre la directiva y los miembros de la Comuna Matiaví Salinas, que reclamaban las mismas tierras, por un lado, y la Iglesia y los campesinos que empezaban a comprarlas, por otro. Los compradores incluían tanto migrantes mestizos de las parroquias vecinas de Simiátug y Guanujo como residentes locales y de otros sitios de Salinas. De 1959 a 1964, esos litigios adoptaron formas violentas, hasta el punto de que una área del suroccidente de la parroquia fue bautizada como “pampa de la guerra” (Polo 1993: 37 y Tonello, Entrevista). La Comuna Matiaví Salinas consistía en un espacio político conflictivo y poco democrático, y todavía en 1982 las tierras comunales fueron objeto de “múltiples litigios y conflictos [...] sin resolver” (León y Tobar 1984: 44 y Entrevistas).

- 8 Las fuentes consultadas no están de acuerdo acerca de la extensión de territorio que poseía la Curia (una franja que se extendía de este a oeste en la parte septentrional de la parroquia), los Cordovez (la franja meridional) y la Comuna Matiaví Salinas (la franja central). Por ejemplo, mientras Bebbington et al, afirman que “el territorio de Salinas estaba dividido en tres partes: un tercio era [...] de la familia Cordovez, otro tercio pertenecía a la Curia de Guaranda y la restante tercera parte era y es de la Comuna Matiaví Salina” (1992: 38), el FEPP-Guaranda anota que más o menos “el 50% del territorio global de la parroquia pertenece a la Comuna Matiaví Salinas” (1992: 78).
- 9 En efecto, las actividades promocionales se basaron en el pensamiento cristiano y en una filosofía de conciliación de clases (por cierto escasamente formadas).
- 10 El fracaso de los esfuerzos por alcanzar el control comunitario de las minas de sal existentes en la zona y del intento de organizar una cooperativa de ahorro y crédito, en 1962 y 1967, respectivamente, sugiere que los miembros de la comunidad no podían lograr, por sí mismos, una organización eficaz sino que necesitaban aliados y apoyos externos. Cabe suponer que la interferencia o resistencia de la familia Cordovez era suficientemente fuerte para contrarrestar cualquier esfuerzo de organización local. Pero es posible, también, que hayan existido conflictos de varios tipos (inter e intra familiares, inter-étnicos, comunales) que dificultaron la organización autónoma y/o generaron una falta de confianza de la población en la dirección local de aquellos intentos de organización.
- 11 En 1982 predominaba ya la mediana propiedad aunque existían todavía tres haciendas cuya extensión oscilaba entre 500 y 2.500 hectáreas (León y Tobar 1984: 48-51). La última fase de transferencia de propiedades en la parroquia (de 1991 al 1995) fue consecuencia del Programa de Tierras

del FEPP financiado por el canje de deuda (Edison Silva, Entrevista y documentos del FEPP- GUARANDA).

- 12 Las organizaciones parroquiales y de apoyo externo financiaron los estudios especializados y/o universitarios de adultos y jóvenes locales.
- 13 Si las condiciones sociales en las parroquias de Salinas y Simiátug, según sostienen varias fuentes, fueron similares en 1980, cabe suponer que los índices de indigencia y pobreza habían mejorado en el curso de ese decenio en Salinas, comparada con Simiátug. Esta última parroquia, donde no hubo proyectos productivos en los años 70 y 80, ocupó el sitio 10 en ambos índices en 1990 (Larrea et al. 1996: 46; véase también FUNOR-SAL-FEPP 1984).
- 14 Es posible que estén subestimadas las cifras sobre la población de la parroquia que figuran en los censos de 1980 y 1990, particularmente las que se refieren a la población dispersa. También debe señalarse que no se conoce la metodología de la encuesta a que se refiere Bebbington y que las cifras del FEPP pueden ser sobrestimadas.
- 15 El aumento de la desnutrición en los meses de agosto y septiembre, según la doctora Echenique, puede resultar de las vacaciones escolares, período en el cual los niños en edad escolar no reciben en los planteles el suplemento para el almuerzo (colada de avena con galletas) y las familias deben repartir lo poco que tienen entre más personas. También puede atribuirse al hecho de que los campesinos que tienen tierras en el subtrópico emigran a ellas durante esa temporada y, consecuentemente, son las familias más pobres las que permanecen en las comunidades.
- 16 Hace catorce años, en una evaluación de las quoserías se afirmó que “es obvia la discriminación por parte de los hombres. No permiten que las mujeres participen en la toma de decisiones ni en el manejo del dinero. Aunque compartan el trabajo manual, los hombres se reservan las actividades que implican poder y confieren cierto *status* social. Asimismo, las mujeres siempre ganan menos que los hombres, incluso en aquellos casos en los que ellas realizan los mismos trabajos” (Meier y Rhon Dávila; 1984: 32).
- 17 Según la evaluación hecha por Jorge Boada (Entrevista, abril 1998), el dinamismo se deriva de una serie de elementos relacionados entre sí: el grado de organización de la población, la homogeneidad social y menor conflictividad, la incorporación a proyectos productivos y la participación de la mujer.
- 18 Los socios del Banco Grameen pagan tasas de interés equivalentes a las que cobran los bancos comerciales, pero su “desarrollo institucional” estuvo subsidiado por préstamos blandos de agencias internacionales durante por lo menos 17 años (Bornstein 1996: 343). El desarrollo institu-

cional entrañó, entre otras cosas, un sistema de administración cuidadosamente construido para animar la participación y prevenir prácticas corruptas.

- 19 La Cooperativa de Ahorro y Crédito de la cabecera parroquial ha empezado a pagarlos desde hace unos dos años.
- 20 Algunos investigadores sostienen que el crédito subsidiado puede debilitar a las organizaciones rurales, pues “la provisión de préstamos concesionarios obliga a las organizaciones a racionar el crédito que, a su vez, no sólo genera riesgos de corrupción sino que también erosiona el fondo de capital, al tiempo que fomenta la dependencia respecto de la organización fuente de los subsidios. Además, el crédito concesionario tiende a dirigirse a los agricultores más prósperos [que están mejor ubicados dentro de las organizaciones rurales] y, por eso, los programas subsidiados suelen terminar generando resentimientos entre los agricultores más pobres que no tienen acceso al crédito subsidiado y que, por esta razón entre otras, pierden interés en las organizaciones rurales. El crédito subsidiado vuelve muy difícil la posibilidad de ofrecer tasas de interés suficientemente altas para atraer los ahorros que pudieran expandir el fondo de capital disponible para los préstamos” (resumido de Adams por Cameron y North 1997: 200; véase también SNV-Ecuador 1996, sobre este punto y otros relacionados con la comercialización).
- 21 Esta información está tomada de Bebbington et al. (1992), Ramón et al. (1995), Arrobo Rodas y Prieto (1995), FEPP (1997), entre otras fuentes, así como de Entrevistas.
- 22 Entre las agencias internacionales que han prestado apoyo de diversa índole y que no se mencionan en el texto ni en la Cronología, figuran las siguientes: Mensen in Nood (Holanda), Broederlijk Delen (Bélgica), Plan Internacional (EUA), Cuerpo de Paz (EUA), Inter-American Foundation (EUA), Pan para el Mundo (Alemania), CECI (Canadá), Mani Tese (Italia) Ayuda en Acción (España), SNV (Holanda), DED (Alemania), Fondo Ecuatoriano Canadiense de Desarrollo.

## Bibliografía

- ADAMS, D.W. and VON PISCHKE J.D.  
1992 Microenterprise Credit Programs: Déjà Vu. *World Development*, 20 (10), 1463-1470.
- BEBBINGTON, A., et AL.  
1992 *Actores de una Década Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad*. COMUNIDEC, Quito.
- BIENEFELD, M.  
1988 Dependency Theory and the Political Economy of Africa's Crisis. *Review of African Political Economy* (14), 68-87.
- BLOEMKOLK, E., SALINAS, J.  
1994 *Las Empresas Comunitarias de Salinas: una evaluación socioeconómica*. SNV Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo, Salinas, enero.
- BORNSTEIN, D.  
1996 *The Price of a Dream: The Story of the Grameen Bank and the Idea That Is Helping the Poor to Change Their Lives*. Simon & Schuster, New York.
- BROWNRIGG, L.A.  
1972 *The Nobles of Cuenca: the Agrarian Elite of Southern Ecuador*. Ph.D. Dissertation, Columbia University.
- BURKI, S. J. and PERRY, G.E.  
1998 *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. The World Bank, Washington DC.
- CADENA, M. and BOADA, J.  
1998 *Las Queserías Rurales del Ecuador*. COSUDE, CONQUERUCOM & FEPP, Quito.
- CALKINS, P., CHERN, W. S., and TUAN, C. F. eds.  
1992 *Rural Development in Taiwan and Mainland China*. Westview Press, Boulder.
- CAMERON, M.A. and NORTH, L.L.  
1998 Development Paths at a Crossroads: Peru in Light of the East Asian Experience. *Latin American Perspectives*, 25 (5), 50-66.
- CARROLL, T.  
1992 *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. Kumarian Press, West Hartford.

CESA

- 1991 *Campesinado y entorno ecosocial*. Centro Ecuatoriano de Servicios Agrícolas, Quito.
- 1992 *Logros y traspiés del desarrollo rural contados por CESA*. Centro Ecuatoriano de Servicios Agrícolas, Quito.

COLBURN, F. D.

- 1993 Exceptions to Urban Bias in Latin America: Cuba and Costa Rica, *The Journal of Development Studies* 29 (4), 60-78.

CONAGHAN, C.M.

- 1988 *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

DAVALOS, M.V.

- 1996 *Censo Empresarial en Pelileo*. Documento elaborado como parte del estudio "Pelileo, un Distrito Empresarial". INSO-TEC, Quito, diciembre.

EVANS, P.

- 1987 Class, State, and dependence in East Asia: lessons for Latin Americanists. In *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, ed. F.C. Deyo, pp. 203-226. Cornell University Press, Ithaca.

FEPP

- 1996 Datos obtenidos en encuestas realizadas en los recintos de la parroquia de Salinas de Guaranda. FEPP, Quito.

FEI, J.C.H., RANIS, G., and KUO, S. W.Y.

- 1979 *Growth with Equity: The Taiwan Case*. Oxford University Press, London.

FISHLOW, A. et AL.

- 1994 *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Overseas Development Council, Washington DC.

FORSTER, N.

- 1990 *Struggle for Land and Livelihood: Peasant Differentiation and Survival During the Agrarian Transition in Tungurahua, Ecuador*. Ph.D Dissertation, University of Wisconsin.

GARCIA, N., Eugenio, M., and NAVARRETE, N.

- 1993 *Producción y comercialización del jeans en el cantón Pelileo y su incidencia en los ámbitos de su geografía económica*. Tesis de Licenciatura, Universidad Técnica de Ambato.



GRIFFIN, K.

1989 *Alternative Strategies for Economic Development*. Macmillan, London.

HANSEN, D. P.

1971 *Political Decision Making in Ecuador: the Influence of Business Groups*. Ph.D Dissertation, University of Florida.

HEWITT de Alcantara, C.

1993 Introduction: Markets in Principle and Practice. In *Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform*, ed. C. Hewitt de Alcantara, pp. 1-16. Frank Cass, London.

HOLCOMBE, S.

1995 *Managing to Empower: The Grameen Bank's Experience of Poverty Alleviation*. Zed Books, London.

HULME, D. and Edwards, M. eds.

1997 *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* Macmillan Press with Save the Children, London.

KOROVKIN, T.

1990 *Politics of Agricultural Co-Operativism: Peru, 1969-1983*. University of British Columbia Press, Vancouver.

KUO, S., GUSTAV R. and FEI, J.C.H.

1981 *The Taiwan Success Story: Rapid Growth with Improved Distribution in the Republic of China, 1952-1979*. Boulder: Westview.

LAM, Wa Fung

1996 Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan, *World Development* 24 (6), 1039-1054.

LARREA, C. et AL.

1987 *El Banano en el Ecuador: Transnacionales, Modernización, Subdesarrollo*. FLACSO & Corporación Editora Nacional, Quito.

1996 *La Geografía de la Pobreza en el Ecuador*. Secretaría Técnica del Frente Social, Quito, julio.

LARREA, C. and NORTH L. L.

1997 Ecuador: Adjustment Policy Impacts on Truncated Development and Democratization. *Third World Quarterly*, 18 (5).

- LEFEBER, L.  
1980 Spatial Population Distribution: Urban and Rural Development. In *Democracy and Development in Latin America*, eds. L. Lefebber and L. North, pp.93-105. CERLAC-LARU, Toronto.
- LEFEBER, L., ed.  
1985 *La Economía Política del Ecuador: Región, Nación y Campo*. Corporación Editora Nacional with FLACSO-Ecuador and CERLAC, Quito.
- LEFEBER, L.  
1997 Trade, Employment and the Rural Economy. In: *Ciudad y campo en América Latina*, ed. Yamada, M., pp. 289-301. The Japan Center for Area Studies (JCAS), Osaka.  
1998 Políticas agrícolas y desarrollo rural en el Ecuador: con referencia a Morris D. Whitaker, *Ecuador Debate* (43), 151-168.
- LEÓN, J. and TOBAR G.  
1984 "Zona Salinas-Guanujo". *La Situación de los Campesinos en Ocho Zonas del Ecuador*, ed. Alain Dubly, ALOP-CESA-CO-NADE-FAO-MAG-SEDRI, Quito.
- MAO, Yu-Kang  
1992 Institutional Organization in Taiwan's Agricultural Development. In *Rural Development in Taiwan and Mainland China*, ed. P. Calkins et al. Westview, Boulder.
- MARTINEZ Valle, L.  
1994 *Los Campesinos-Artesanos en la Sierra Central: El Caso Tungurahua*. CAPP, Quito.  
(forthcoming), *Actividades rurales no agrícolas en Ecuador*. CAAP, Quito.
- MAYOUX, L.  
1995 *From Vicious to Virtuous Circles? Gender and Micro-Enterprise Development*. Occasional Paper No. 3, UN Fourth World Conference on Women, May.
- MEAD, D. C. and LINDHOLM, C.  
1998 The Dynamics of Micro and Small Enterprises in Developing Countries, *World Development* 26, (1), 61-74.
- MITRANY, D.  
1951 *Marx Against the Peasant: A Study in Social Dogmatism*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill.

- PENG, Tso-Kwei  
1992 Prices, Income and Farm Policy in Taiwan. In: *Rural Development in Taiwan and Mainland China*, ed. C. Calkins et al. Westview Press, Boulder.
- PETRAS, J.  
1997 Imperialism and NGOs in Latin America, *Monthly Review*, 49 (7), 10-27.
- POLO, A.  
1993 *La Empresa Comunitaria Andina: un nuevo paradigma para el desarrollo*. COMUNIDEC-Fundación Interamericana, Quito.
- RAMÓN Valarezo, G., ORTIZ Hidalgo, G. and NARANJO Bonilla, M.  
1995 *Guía para el conocimiento de la organización y gestión de la FUNORSAL*. Proyecto "Desarrollo Forestal Campesino" (DEC-FAO Holanda) y Fundación de Organizaciones de Salinas, Salinas, enero.
- RYAN, P.  
1995 Socialists, Peasants and Feminists, *Studies in Political Economy* (46), 79-112.
- STAVIS, B.  
1974 *Rural Local Governance and Agricultural Development in Taiwan*. Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University, Ithaca.
- THORP, R. and BERTRAM, G.  
1978 *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Columbia University Press, New York.
- TODD, H.  
1996 *Women at the Center: Grameen Bank Borrowers After One Decade*. Westview, Boulder.
- TONELLO, J.  
1997 Las operaciones con la deuda externa y sus impactos sobre una OGN. In: *Fondos de deuda externa y de contravalor para el desarrollo*. ALOP, FOLADE & FEPP, Quito.
- VALLEJO, A., NAVARRO, W., and VILLAVARDE, X.  
1996 *Tierra para la vida*. FEPP, Quito.
- VOS, P.,  
1987 *Industrialización, empleo y necesidades básicas en el Ecuador*. Corporación Editora Nacional & FLACSO, Quito.

WHYTE, W.F. and WHYTE, K.K.

- 1988 *Making Mondragon: The Growth and Dynamics of The Worker Cooperative Complex*. New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca.

WHYTE, W.F.

- 1995 *Learning from the Mondragón Cooperative Experience*, Studies in Comparative International Development, 30 (2), 58-67.

WINSON, A.

- 1989 *Coffee & Democracy in Modern Costa Rica*. Between The Lines, Toronto.

WORLD Bank

- 1995 Poverty in rural Ecuador, Working Paper 4. *Ecuador Poverty Report, II*, Working Papers, November 27.
- 1997 *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford University Press, New York.

YAGER, J. A.

- 1988 *Transforming Agriculture in Taiwan: The Experience of the Joint Commission on Rural Reconstruction*. Cornell University Press, Ithaca.

# LA COMERCIALIZACIÓN COMUNITARIA EN EL ECUADOR <sup>1</sup>

Giuseppina Da Ros <sup>2</sup>

***Desarrollo Humano Sostenible (DHS):** es el desarrollo que no sólo suscita un crecimiento económico sino que también distribuye equitativamente sus beneficios, regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo y fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas. Es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, amplía sus opciones y oportunidades y prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas, generando autoconfianza, y mayores espacios de libertad colectiva. ... favorece a los seres humanos, a la naturaleza, a la creación de empleo y a la equidad entre géneros ... El DHS es una opción abierta en construcción permanente. **Su énfasis es el capital social: la comunidad.** (PNUD, Informe sobre desarrollo humano, 1994).*

## 1. Antecedentes

En el Ecuador, la actividad agropecuaria ha constituido siempre la principal fuente de subsistencia para los sectores rurales marginados<sup>3</sup>; sin embargo, su mayor limitación ha sido el proceso de comercialización. Este aspecto, intrínsecamente ligado a la actividad productiva, no ha merecido la atención debida por parte de las instancias públicas (los pequeños productores han desarrollado, por lo general, sus actividades al margen de las

políticas estatales de fomento sectorial) y tampoco de la mayoría de las agencias privadas de desarrollo, lo que explica el fracaso de muchos proyectos productivos implementados para mejorar los ingresos de estos sectores poblacionales de escasos recursos económicos<sup>4</sup>.

En efecto, el proceso de comercialización debido a sus características puede llegar a constituirse en un elemento dinamizador o en un cuello de botella para el flujo de la producción desde su origen hasta su destino.

Los principales problemas que enfrentan los pequeños productores rurales<sup>5</sup> en el proceso de comercialización se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) ventas dispersas y en pequeña escala; consecuencia: escaso poder de negociación y más altos costos de movilización de los productos;
- b) baja calidad de la producción (no existe un sistema de premios por calidad del producto); consecuencia: precios bajos;
- c) falta de infraestructura básica; consecuencia: imposibilidad de realizar actividades de post-cosecha y mejorar la presentación del producto;
- d) desconocimiento de técnicas para la conservación y pretratamiento de los productos; consecuencia: venta en la época de cosecha (todos al mismo tiempo), obteniendo precios menores;
- e) lejanía del mercado (a esto se añade el mal estado de la infraestructura vial en ciertos períodos del año y la dificultad para conseguir medios de transporte); consecuencia: altos costos de movilización y deterioro de los productos;
- f) desconocimiento de los mecanismos de funcionamiento del mercado (bajo nivel de instrucción de los productores; difícil acceso a información esencial sobre precios referenciales, demanda, oferta, etc.); consecuencia: venta de los productos al primer demandante;

- g) ausencia de recursos financieros; consecuencia: los productores acuden a los prestamistas usureros o reciben pagos adelantados de los intermediarios condicionando sus futuras ventas;
- h) abusos por parte de los comerciantes (en precio y cantidad); consecuencia: los pequeños productores reciben por sus productos valores inferiores a los debidos;
- i) largas cadenas de comercialización; consecuencia: los intermediarios captan los mayores márgenes de ganancia.

La necesidad de solucionar estos problemas<sup>6</sup> ha impulsado a las ONGS que apoyan a los pequeños productores a organizarlos para desarrollar experiencias de comercialización asociativa directa (CAD)<sup>7</sup>, con diferentes resultados.

## **2. La Comercialización Asociativa Directa**

La comercialización asociativa directa es el resultado de un proceso que consta de varias fases: a) la conformación de una organización de pequeños productores que, por lo general, pertenecen a una misma comunidad local; b) la determinación de desarrollar actividades comerciales de manera conjunta dada la escasez de recursos y la poca relevancia en el mercado; c) el despegue de la organización y su eventual consolidación (pueden estar involucradas en un primer momento organizaciones de base que posteriormente se reestructuran en instituciones de segundo grado).

Puesto que la venta directa de productos agrícolas, agro-industriales o artesanales requiere de considerables inversiones iniciales en infraestructura y personal capacitado, las organizaciones de CAD se limitan a la creación de centros de acopio donde reúnen sus productos para luego venderlos de forma conjunta y más ventajosa a los intermediarios. La comercialización al por menor constituye un paso posterior y más arriesgado que asegura mayores ganancias a los productores. En algunos reducidos

casos, las organizaciones de CAD llegan también a comercializar sus productos en el mercado internacional.

En Ecuador, las primeras experiencias de CAD se registran en la década de los años sesenta y primeros años setenta, cuando varias organizaciones cooperativas, exclusivamente de segundo grado (federaciones y uniones regionales<sup>8</sup>), impulsadas por el Estado o instituciones internacionales, intentan establecer sistemas centralizados de acopio y mercadeo, al interior del país y hacia el exterior (mediante la obtención de cupos), de productos tradicionales de exportación (como café, banano, arroz). Sin embargo, situaciones coyunturales internas (adversidades climáticas, presencia de plagas) y externas (inestabilidad de la demanda, caída de los precios, eliminación de cupos, suspensión de los convenios internacionales, etc.) tuvieron serias repercusiones en las formas organizativas adoptadas por estos sectores y en su permanencia.

Los pequeños productores fueron los más afectados por su debilidad productiva y asociativa (faltó un verdadero compromiso social de directivos y socios); sobrevivieron únicamente aquellos grupos mejor estructurados y tecnificados. Por ejemplo, en el caso de las cooperativas bananeras, las que lograron consolidarse son actualmente empresas modernas que exportan un producto de calidad, cuentan con contratos fijos y “se valen por sí mismas”; han introducidos innovaciones técnicas en las plantaciones y sus directivos son profesionales capacitados. Las de mayores dimensiones se han transformado en organizaciones cerradas a las que pueden ingresar solamente hijos de los antiguos socios.

Por lo general, la visión desarrollista que impulsó el surgimiento de estos intentos de comercialización asociativa fue acompañada de una elevada inyección de recursos que, ex post, llevó a las comunidades campesinas al estancamiento y a la desmovilización social por la fuerte dependencia hacia los organismos de apoyo. Se crearon estructuras aparentemente poderosas que por su carácter inducido resultaron ser instituciones frágiles



y asentadas sobre bases débiles, insuficientemente preparadas e incapaces de asumir directamente su conducción. El intento de combinar objetivos sociales con los empresariales resultó ser un desafío demasiado arduo al no contar con una sólida organización interna y una real percepción de su potencialidad.

A inicios de los años ochenta se asiste a un segundo intento, esta vez surgido por iniciativa de los mismos campesinos, de conformar empresas para operar en el mercado de forma comunitaria. Sin embargo, también la mayor parte de este tipo de experiencias fracasan por las siguientes razones:

- , producción esporádica y no permanente (insuficiente oferta para satisfacer a los requerimientos internacionales);
- , baja calidad y diversidad de los productos, lo que impidió acceder a mercados alternativos de consumidores como supermercados, comisariatos, etc.;
- , escaso o nulo capital de operación para asegurar el pago al contado a los productores, crear infraestructura de acopio, conservación, transformación agroindustrial y embalaje;
- , ausencia de transporte propio o mal manejo del mismo (se necesitaba asegurar la carga del viaje de regreso para reducir los costos);
- , falta de experiencia y de un adecuado flujo de información;
- , ausencia de estudios previos para conocer las condiciones y requerimientos del mercado;
- , boicot de los intermediarios que dividieron a las organizaciones ofreciendo precios temporalmente más altos u otros tipos de ventajas;
- , gestión empresarial y práctica gerencial poco acertadas; a esto se suman casos de corrupción de los dirigentes.

Las pocas organizaciones que logran consolidar su actividad lo hacen sobre todo gracias a la ayuda desinteresada de instituciones de inspiración católica que, sea mediante la concesión de créditos (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio - FEPP)

o la participación directa en la comercialización (Maquita Cus-hunchic<sup>9</sup> Comercializando como Hermanos - MCCH), logran conformar un sistema alternativo de comercialización de cobertura nacional.

Entre las experiencias más significativas de producción y comercialización comunitaria exitosas de las últimas dos décadas<sup>10</sup> caben señalar:

- a) el sistema solidario de comercialización “CAMARI<sup>11</sup>”, que se inicia en 1981 y se responsabiliza del mercadeo a nivel nacional de diversos productos agropecuarios y artesanales, algunos exportados también hacia Europa y Norte América. En sus servicios de comercialización involucra a más de 140 organizaciones productoras, en 14 provincias del país;
- b) la Cooperativa de producción artesanal “Centro de Bordados Cuenca”, que cuenta con más de 200 mujeres de diferentes comunidades del Cantón Cuenca. Desde 1989 produce bordados de alta calidad, comercializados al interior del país y en Europa, Colombia y Venezuela;
- c) la Fundación de Organizaciones Campesinas<sup>12</sup> de Salinas “FUNORSAL” (1983), que apoya las actividades de los centros agroindustriales (20 queserías, seis equipos para la preparación de hongos secos, dos plantas para la semi-elaboración del cacao adquirido en la Costa, dos centros para la fabricación de turrone y dos para la preparación de embutidos) y artesanales (una hilandería para el procesamiento de la lana y telares artesanales para la elaboración de tejidos) de sus asociadas;
- d) la Unión de Campesinos del Lago Agrio (UCLA), que desde 1989 realiza actividades de acopio, pilado y comercialización de arroz;
- e) el Programa Cacao de MCCH, que a partir de 1992 lleva adelante la comercialización de este producto, inicialmente con cinco organizaciones y actualmente con casi treinta. Exporta hacia Europa, Estados Unidos y Canadá, y ha obtenido 8 premios de calidad en Suiza.

Otras experiencias de organizaciones orientadas a la producción y comercialización comunitarias son:

- a) *en la Sierra*: la Unión de Comunas y Cooperativas del Cañar (UPCCC), la Cooperativa CARIACU - Cayambe, la Cooperativa Artesanal - Imbabura, la Unión de Organizaciones Populares de Ayora - Cayambe (UNOPAC), la Unión Interparroquial de Campesinos del Azuay (UNINCA), etc.
- b) *en la Costa*: la Organización de Comunidades Agrícolas de Muisne - Esmeraldas (OCAME), la Unión de Organizaciones Campesinas de Manabí (UOCAM), la Unión de Organizaciones Campesinas de Vinces y Baba (UNOCAVB), la Unión de Organizaciones Campesinas del Litoral (UROCAL), la Cooperativa para la Comercialización en Esmeraldas, etc.
- c) *en el Oriente*: el Programa de Comercialización (PROCOMER), la Coordinadora de la Unión de Campesinos Indígenas para la Comercialización (CUCIC), el Programa de Tiendas Comunitarias de Ayuda Mutua (TICAM), etc.

Como se puede apreciar, el mercadeo comunitario no es un fenómeno nuevo para las organizaciones campesinas del país; sin embargo, sus intentos se han visto viabilizados y fortalecidos sobre todo con la conformación de organismos de servicios a la comercialización asociativa como Maquita Cushunchic (MCCH) y CAMARI<sup>13</sup>.

Estas dos organizaciones –las más importantes del país– para desarrollar un sistema de comercialización oportuno y transparente, se respaldaron inicialmente en las organizaciones internacionales de ‘comercio justo y solidario’<sup>14</sup>. Se trata de instituciones *no profit* denominadas Alternative Trade Organizations (ATOs), con origen y sede en los países industrializados, que se relacionan con organizaciones de pequeños productores de los países en desarrollo para ofrecerles alternativas de venta para sus productos (agrícolas y artesanales), a precios más equitativos.

Las principales ventajas de este sistema de comercialización son: a) la *seguridad* en lo que concierne la recuperación de los valores facturados (dada la confiabilidad en los *partenaires* de las organizaciones *no profit*) y la *regularidad en las compras*; b) la *experiencia técnica* que el intercambio conlleva en términos de calidad del producto<sup>15</sup> y eficiencia productiva y gerencial. En efecto, las instituciones *no profit* constituyen un importante trampolín para las organizaciones de los pequeños productores rurales para operar directamente en los mercados internacionales y enfrentarse a los tradicionales canales de intermediación.

### **3. Los servicios a la comercialización comunitaria**

#### **3.1 *El caso de Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos (MCCH)***

Esta organización representa la unión de campo y ciudad; en efecto, surgió en 1985 de la cohesión de comunidades eclesiales de base y pobladores de la ciudadela Quito Sur para llevar adelante las reivindicaciones básicas del barrio y garantizar el abastecimiento de productos de primera necesidad a precios justos; sucesivamente, procedió a incorporar a comunidades campesinas productoras conformando “mercaditos populares” y permitiendo de esa manera la comercialización directa entre productores y consumidores. En 1986 se transforma en una coordinadora nacional de comercialización en la que están representadas distintas organizaciones campesinas del país. A mediados de los años noventa aglutina a 400 organizaciones de base y segundo grado, del área urbana y rural, operando en trece de las 22 provincias.

En una segunda fase de sus actividades, el MCCH añade a la comercialización el procesamiento de algunos productos agrícolas mediante la instalación de molinos comunitarios (cereales); luego establece un programa de comercialización de artesanías tanto en el mercado interno como internacional.

En 1990 inicia un proyecto de transformación del cacao en manteca de cacao y chocolate en polvo que involucra trece organizaciones campesinas de la Costa; en 1992 promueve la exportación directa de cacao a varios países europeos. En el Nororiente ecuatoriano (Sucumbios y Napo) el MCCH apoya el tratamiento postcosecha y la comercialización del principal producto y fuente de ingreso de la zona: el café robusta.

Esta fundación, de inspiración católica sin fines de lucro, impulsa de esa manera el desarrollo de un sistema alternativo de mercadeo de productos agrícolas tanto a nivel nacional como internacional, estableciendo contactos con instituciones foráneas de comercio solidario.

En síntesis, las actividades desplegadas por el MCCH permiten actualmente abastecer de productos alimenticios básicos a un total de 260.000 personas; aseguran a más de 7.000 campesinos la venta de sus productos agrícolas a mejores precios (mediante tratamiento post cosecha y procesamiento); favorecen la comercialización de productos artesanales beneficiando a casi 2.000 trabajadoras<sup>16</sup>.

Su estrategia para alcanzar un comercio equitativo se articula alrededor de tres áreas de acción que hacen referencia a lo económico, lo organizativo y lo educativo.

Estas actividades se realizan a través de cinco coordinadoras que son las de:

- a) *tiendas comunitarias y mercaditos* (apoya a una red de casi 300 tiendas comunitaria abastecidas con productos básicos);
- b) *productos campesinos* (para el acopio, conservación, transformación y mercadeo de productos adquiridos directamente a los pequeños agricultores organizados: en la Sierra, granos y transformación de harina; en la Costa, cacao; en el Oriente, café robusta. Opera a través de una red de 45 centros de acopio y 11 molinos campesinos a nivel nacional);
- c) *mujeres* (para la comercialización de productos artesanales de 160 grupos);

- d) *fondos solidarios o cajas de ahorro* (para administrar los recursos de 40 organizaciones socias y utilizarlos como mecanismo alternativo de financiamiento de actividades productivas);
- e) *turismo popular* (para coordinar viajes turísticos en las comunidades indígenas que se sitúan en localidades particularmente atractivas por su entorno ambiental y étnico, con la finalidad de generar empleo e ingresos en el campo y limitar los flujos migratorios).

En síntesis, la **estrategia de comercialización** de MCCH se ha fundamentado en los siguientes aspectos:

- a) desarrollo organizacional de los pequeños productores rurales para aprovechar ventajas de escala y tener mayor presencia;
- b) transparencia en los procesos de compra-venta del producto: precios justos, peso exacto, calificación por calidad del grano de acuerdo a tablas internacionales; pago al contado;
- c) disponibilidad de infraestructura comunitaria para acopio y tratamiento del producto (fermentación y secado), así como de transporte;
- d) mejoramiento de los estándares básicos de calidad (premios económicos);
- e) ofertas estables de producto;
- f) envíos oportunos de los pedidos;
- g) cumplimiento estricto de los estándares internacionales para lograr una imagen de prestigio;
- h) cultivos sustentables en lo ecológico (renovación y mantenimiento de cultivos y plantas nativas), económico y social;
- i) ampliación y diversificación de los mercados (alternativos y formales);
- j) expansión de la cobertura del programa;
- k) capacitación y asistencia técnica a los productores;
- l) implementación de un sistema de crédito;

- m) contratación de personal especializado;
- n) formación de líderes.

La presencia del MCCH en la comercialización tiene indudables *efectos económicos* positivos no solamente para las organizaciones asociadas (mayores ingresos) sino también para los campesinos de zonas aledañas, pues provoca una regulación zonal del mercado ya que el precio ofrecido se convierte en el precio referencial para todos los productores. Existe además un efecto demostrativo del programa: los pequeños productores están motivados a incorporarse a esta iniciativa que se ha constituido en un importante referente y en un estímulo para desarrollar iniciativas similares.

Entre las *incidencias sociales* del programa caben señalar: la capacitación profesional y formación social de los pequeños productores; el desarrollo de canales de participación grupal al interior de las organizaciones para la toma conjunta de decisiones; la promoción personal y de líderes; la adopción de formas de trabajo equitativas y solidarias.

El aporte técnico y financiero externo ha sido relevante para la puesta en marcha del proyecto y su mantenimiento durante los primeros años cuando todavía no arrojaba rentabilidad. La estrategia de alcanzar una calidad del producto reconocida a nivel internacional ha sido la clave de éxito del proyecto. Las instituciones de comercio solidario permitieron el acceso a los mercados alternativos de exportación; su asistencia profesional y las sugerencias técnicas brindadas ayudaron a las organizaciones a prepararse para responder adecuadamente a los requerimientos del mercado formal.

Sin embargo, según sus directivos, existen todavía aspectos críticos que deben ser resueltos: el escaso capital de trabajo impide comercializar mayores volúmenes de producto y aumentar la rentabilidad de programa; es necesario mejorar el nivel profesional y la motivación social de los colaboradores, perfeccionar la gestión empresarial manteniendo vigentes los dos objetivos

perseguidos por el programa: ser competitivos en el mercado y alcanzar evidentes mejorías económicas para los pequeños productores rurales; se deberá además ampliar y diversificar las políticas de exportación; y, sobre todo, repartir los riesgos de la comercialización con las organizaciones campesinas involucradas.

### **3.2 *El caso CAMARI***

CAMARI es una empresa comercial no profit que opera desde hace diecisiete años como programa del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)<sup>17</sup>; surgió con miras a ofrecer un canal directo de venta de los productos artesanales de las comunidades campesinas respaldadas.

Al principio, las actividades comerciales resultaron poco rentables; sin embargo, el programa no fue suspendido. En 1985 se intentó traspasar parte de la empresa (filiales de Cuenca y Riobamba) a las organizaciones locales de segundo grado; los resultados financieros no fueron alentadores: los balances arrojaron pérdidas y evidenciaron ineficiencias administrativas. En 1990 se realizó un estudio minucioso para determinar las falencias de la empresa y se estableció que se habían privilegiado los intereses de los socios en su calidad de productores (ofreciendo precios más altos de los propuestos por los intermediarios tradicionales), descuidando totalmente los aspectos empresariales relacionados con la comercialización: la rentabilidad de la gestión; la competencia de otras organizaciones; la calidad y variedad de los bienes artesanales producidos; la renovación de los artículos (modelos, diseños, colores, presentación); la necesidad de dar a conocer lo realizado (publicidad) y de disponer de capital circulante.

Estos resultados estaban acordes con los criterios de justicia social y participación activa y directa de las bases que inspiraron la creación de CAMARI como organización de comercialización comunitaria directa; pero al no garantizar el autofinanciamiento de la empresa, pusieron en riesgo su misma existencia. Al presen-



tarse privilegios y al manifestarse casos de corrupción surgieron dudas sobre la eficacia organizativa de la experiencia.

Por el contrario, en la oficina de Quito se habían mantenido separadas e independientes las dos actividades (producción y comercialización), promoviendo más bien la transformación de CAMARI en una empresa de 'servicios a la comercialización asociativa', lo que conllevó a abandonar, en parte, los objetivos sociales establecidos con la creación de dicha empresa, sustituyendo las organizaciones de pequeños productores rurales con otros proveedores cuyas características (puntualidad en la entrega, mejor calidad de los productos y constancia en el aprovisionamiento) garantizaban el éxito de la actividad<sup>18</sup>.

Frente a esta situación se consideró indispensable conjugar los dos objetivos perseguidos: el económico (éxito empresarial) y el social (mejorar el nivel de vida de los campesinos), de manera que no resultaran conflictivos y excluyentes. Se reconstituyó entonces el sistema solidario de comercialización CAMARI mediante una red centralizada con sede en la capital y una sola filial (en Riobamba). Se unificó el sistema de gestión; se conformaron estructuras más coordinadas y se ampliaron las funciones (exportación de productos artesanales y comercialización al por mayor de bienes de primera necesidad<sup>19</sup>).

Actualmente, los objetivos de CAMARI son los siguientes: apoyar, fomentar y realizar la comercialización oportuna y transparente de productos agrícolas y artesanales de pequeños productores organizados rurales y urbano-marginales; ofrecer productos de calidad; y, alcanzar la sustentabilidad económico-financiera de la empresa.

Los productos agrícolas comercializados son de diferentes características: naturales (deteriorables y no), semielaborados e industrializados. Los productos artesanales son hechos manualmente, utilizando las materias primas disponibles en el lugar de producción.

CAMARI opera con 140 grupos organizados de pequeños productores rurales ubicados en 14 provincias del país; sin em-

bargo, sus principales actividades se concentran en la región interandina por la importancia numérica que estos revisten en dicha área.

El peso de los productos exportados sobre el total de ventas ha aumentado paulatinamente; en 1995 representaba casi el 20% y concernía casi exclusivamente a las artesanías. Los clientes internacionales son en un 90% organizaciones *no profit* y el restante 10% empresas. La casi totalidad de las ventas (95%) se efectúa al por mayor.

Para impulsar la exportación de sus productos, también CAMARI se apoyó en organizaciones de comercio equitativo y solidario: inicialmente, Fairness (suiza) y Afroart (sueca), y, sucesivamente, Gepa (alemana) y Oxfam (inglesa). Actualmente, las ATOs con las que se relaciona son veinte: seis alemanas, tres norteamericanas, dos suizas, italianas y españolas, una inglesa, danesa, canadiense, sueca y noruega. En términos de monto por venta, Suiza (46,3%) e Italia (19,6%) ocupan los primeros lugares; en cuanto al número de organizaciones cooperantes, Alemania es la más importante.

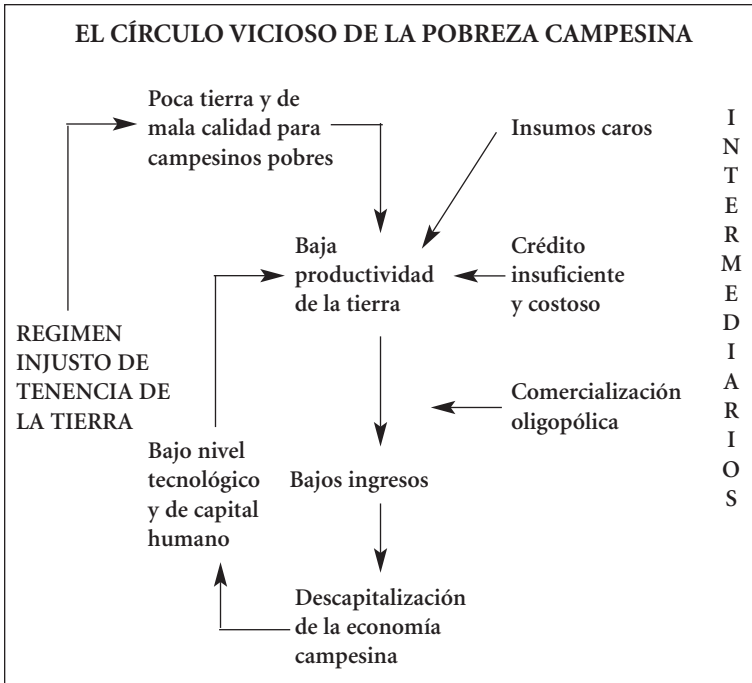
La **estrategia operativa** de CAMARI es similar a la desarrollada por MCCH:

- a) su *metodología de trabajo* es el resultado de la conjugación de la lógica empresarial con el espíritu solidario<sup>20</sup>;
- b) la *política comercial* se basa en la calidad del producto y del servicio, en el peso justo y la transparencia de las transacciones; así como en la adopción de marcas y etiquetas ecológicas de aceptación nacional e internacional;
- c) los *precios de compra*<sup>21</sup> (obviamente más elevados de los ofrecidos por los intermediarios) toman en consideración los precios referenciales vigentes en el mercado local y en los mercados de consumo; la calidad del producto y el grado de participación comunitaria en el proceso productivo y de comercialización; los costos de producción y la situación económica de los productores;

d) el pago se realiza inmediatamente después de ingresado el producto en las bodegas; en el caso de compras artesanales se entregan anticipos para evitar que los productores, para comprar el material requerido, acudan a préstamos usureros<sup>22</sup>.

#### 4. Un balance preliminar

Sin duda alguna, estas experiencias comunitarias han demostrado que es posible romper el círculo vicioso de la pobreza campesina creando formas alternativas de mercadeo en las que sean artífices los mismos productores organizados.



Lo más relevante quizá no sea el tipo de organización seleccionado para trabajar conjuntamente (no se trata necesariamente o exclusivamente de cooperativas sino de organizaciones de autoayuda en el sentido más amplio del término; como afirma la ACI, en la declaración sobre la Identidad y Principios Cooperativos, “lo importante no es que se llame cooperativa, sino que tenga los valores cooperativos”), sino que las dos instituciones de servicio a la comercialización comunitaria, analizadas en este trabajo, hayan visto la conveniencia de realizar acercamientos directos con los productores a través de sus organizaciones de base (necesidad de trabajar con grupos más homogéneos y realmente interesados), ya no a través de las representaciones de segundo grado como en años anteriores, en vista de la serie de problemas surgidos por falta de transparencia administrativa y escasa comunicación entre directivos y socios, así como por insuficiente compenetración de las diferentes instancias.

En muchos casos, la posibilidad de exportar se planteó como la única alternativa frente a la dificultad de vender los productos internamente (por ejemplo, en el caso de las artesanías) y de obtener mejores precios (si no se entregaban a los exportadores tradicionales, en el caso de bienes agrícolas).

La necesidad de conseguir mercados estables y mantenerlos implicó desarrollar estrategias internas y externas que evitaran caídas bruscas de la demanda por la competencia de otros países en desarrollo en los que se producen bienes similares con costos de producción menores.

Esto se logró respaldándose en las organizaciones internacionales de comercio alternativo cuyos principios garantizaban la cooperación y el mutuo respeto entre los grupos de productores socios de las redes solidarias<sup>23</sup>.

En esta óptica, se ha impulsado en el país la creación y fortalecimiento de alianzas a nivel local, continental e internacional para operar en base a principios fundamentales como la cooperación y complementariedad y no la competencia, y dar priori-

dad al desarrollo económico y social de las comunidades rurales y urbano-marginales más necesitadas.

En 1991, el MCCH promueve el primer encuentro latinoamericano sobre comercialización comunitaria al que participan 44 delegados de 11 países latinoamericanos<sup>24</sup> y 65 representantes ecuatorianos de organizaciones de base, segundo grado e instituciones afines. Como resultado de este encuentro se conforma la Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria (RELACC) y se encarga la sede central al MCCH con el compromiso de “promocionar y animar la red en aquellos países en que la idea de juntarse alrededor de la comercialización comunitaria para comprar juntos, vender juntos, intercambiar experiencias, fortalecer la organización y aportar en la construcción de una sociedad justa y fraterna, esté entre sus objetivos o líneas de acción”.

A raíz del tercer encuentro latinoamericano de RELACC, en 1997, se evidencia la necesidad de establecer una red nacional (ecuatoriana) de comercialización comunitaria así como había ya ocurrido en otros países latinoamericanos y caribeños. En junio de 1998, RELACC sede central, CAMARI y MCCH promueven el primer encuentro de la Red Nacional de Comercialización Comunitaria - Ecuador (REDEC) y su constitución.

Se elabora un plan operativo en el que constan, entre otras, las siguientes estrategias:

- , impulsar el intercambio comercial solidario con países vecinos;
- , estimular procesos de calidad e innovación de productos;
- , ampliar mercados y superar posibles competencias entre socios de redes;
- , incorporar nuevos socios a fin de tener volumen y variedad de productos que permitan ser competitivos;
- , capacitar en la producción y comercialización de productos ecológicos para el mercado internacional.

Estas estrategias surgen a partir del análisis de las principales fortalezas y debilidades de las experiencias hasta aquí desarrolladas.

La presencia de las dos empresas de servicios a la comercialización comunitaria ha tenido relevantes impactos económicos y sociales en los grupos de productores; pues disminuir o eliminar la cadena de intermediación les ha permitido recibir mejores precios y pagos oportunos. La instalación de sistemas de conservación y transformación de los productos ha posibilitado mejorar su calidad y presentación; ha abierto nuevas alternativas de comercialización a las organizaciones de pequeños productores, directamente o con la ayuda de las dos instancias MCCH y CAMARI<sup>25</sup>.

Pese a los logros señalados, cabe mencionar que no existen “recetas preestablecidas” para la comercialización; la experiencia ecuatoriana indica que las estrategias cambian dependiendo del producto a comercializar y de la filosofía que inspira las ONGs que intervienen directa o indirectamente en el proceso.

Por ejemplo, en el caso de la Fundación de Desarrollo Cooperativo (FUDECOOP<sup>26</sup>) se considera prioritario concientizar y capacitar a las organizaciones campesinas, impulsando un proceso de reflexión y análisis sobre su realidad, sus necesidades y los problemas que enfrentan; procurando que sean ellas mismas las que establezcan sus objetivos y encuentren soluciones factibles en función del potencial humano y económico con el que cuentan.

Se afirma que son los productores organizados los que deben operar directamente en el mercado, sin ampararse en otras entidades puesto que esto significaría solamente sustituir un sistema de intermediación por otro, aunque en este caso obviamente bajo principios de justicia y equidad y no de explotación y lucro.

Resulta difícil afirmar cuál de los dos tipos de estrategias (MCCH - CAMARI o FUDECOOP) es el mejor en función de mejorar la calidad de vida de las comunidades campesinas, pues

en el primer caso los resultados son más inmediatos y visibles; en el otro son futuros e inciertos, dependiendo del compromiso de cada organización con su comunidad, de sus esfuerzos para obtener una mejor capacitación profesional (los hijos, probablemente) y de su capacidad de enfrentar, sobre bases más firmes las artimañas del mercado.

En el uno y el otro caso, vistas las actuales condiciones de desarrollo del país, el éxito empresarial requiere de alianzas estratégicas de cooperación; por ejemplo, entre sector agropecuario y financiero (léase cooperativas de ahorro y crédito); entre sector productivo y de consumo y/o servicios (sobre todo con cooperativas de transporte), en lo posible a nivel local, regional e internacional.

Empero, el aspecto fundamental sigue siendo conseguir mercados estables, crear demanda y optimizarla, para lo cual se deben conservar los niveles de calidad y cantidad demandados, comercializando con eficiencia.

Desde la perspectiva de los pequeños productores, es imprescindible continuar con los procesos de organización, fortaleciendo su autoestima y las actividades comunitarias. Para enfrentar los desafíos de la comercialización y evitar injerencias externas, los productores deben tener una participación activa y directa en todo el proceso.

Desarrollar alianzas estratégicas puede reforzar los esfuerzos de las comunidades; por ejemplo, ser parte de la Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria y de la Red Ecuatoriana de Comercialización Comunitaria garantiza el respeto de las distintas identidades culturales y las diversas potencialidades de las organizaciones socias, así como también incorporar nuevos socios, ampliar mercados y superar posibles competencias; en fin, impulsar y reforzar nuevos procesos de intercambio solidario.

La comercialización comunitaria, además de promover la sustentabilidad social de las organizaciones de base, por cuanto consolida y fortalece a los grupos participantes generando com-

portamientos colectivos y no individuales, solidarios y de adhesión a la causa perseguida, ha posibilitado también incrementar el bienestar de las comunidades cercanas constituyéndose en un importante referente. Está favoreciendo, además, la sustentabilidad ambiental, pues la posibilidad de obtener ingresos más altos permite que los productores mantengan, en ciertas áreas del país, el sistema agroforestal actualmente amenazado por los monocultivos, la cría de ganado y los pastizales; asimismo, el asesoramiento de los partenaires internacionales está promoviendo el uso de técnicas de cultivo y procesamiento no perjudiciales para el medio ambiente y se está sensibilizando a los campesinos sobre el correcto uso de los recursos en salvaguardia del patrimonio ecológico existente. Esto, a su vez, ha permitido captar cuotas de mercado internacional para consumidores de productos ecológicos (la calidad es la mejor carta de presentación para el mercado de exportación).

La pertenencia de los grupos de productores (mujeres, indígenas y negros) sobre todo a los sectores sociales más débiles y marginados del país permite apreciar la importancia social de las actividades desempeñadas por MCCH y CAMARI. Los conocimientos impartidos en términos de mejorar la calidad, diversificar la producción, aprender a dirigir una empresa (calcular los costos de producción incluyendo el valor de la mano de obra) y el contacto con los clientes extranjeros (entender sus preferencias) han creado las condiciones propicias para que los pequeños productores organizados puedan emprender iniciativas de comercialización directa.

El apoyo brindado por las instituciones internacionales de comercio justo (asesoría técnica, prefinanciamiento, seguridad y continuidad en las ventas) y la ayuda económica recibida de organismos de cooperación internacional han permitido superar las dificultades iniciales (obtener la autorización formal para exportar, mejorar la calidad de los productos y sobre todo aprender la compleja gestión del mercadeo internacional) y el despegue de las organizaciones campesinas sobre la base de relaciones



de comercialización no solamente basadas en la solidaridad sino en términos profesionales y empresariales.

Actualmente, la dependencia respecto de este tipo de instituciones ha disminuido notablemente sobre todo para los productos agrícolas; persiste todavía para las actividades artesanales.

Como se puede apreciar, no todos los problemas han sido resueltos. Preocupan sobre todo dos aspectos: las pérdidas sistemáticas que arrojan algunas actividades de comercialización y por ende su dependencia de aportes externos; y la posible reducción de la demanda de productos artesanales por saturación del mercado exterior.

A esto se añade una legítima duda: los actuales interlocutores de las organizaciones *no profit* son dos ONG locales cuyas características (inspiración católica) han facilitado enormemente los contactos y relaciones comerciales y garantizado el respeto de los compromisos asumidos; pero ¿qué pasará en el largo plazo? ¿las organizaciones de base estarán en grado de asumir directamente estas funciones y enfrentarse a los retos que impone el proceso de globalización de la economía? ¿cuál podría ser su estrategia?

Antes de contestar a estas preguntas, vale la pena recordar brevemente lo que señalan los principios cooperativos que deberían inspirar el desempeño práctico de este tipo de organizaciones de autoayuda. La identidad cooperativa requiere de dos grupos de valores: los que tienen una relación directa con la dimensión asociativa y los que atañen a su dimensión empresarial. La combinación de dichos valores es lo que caracteriza a ese tipo de organizaciones<sup>27</sup>.

Sin embargo, lo que parece más trascendente es analizar los dos nuevos principios (sexto y séptimo) que fueron incluidos en la declaración de Manchester de 1995. El primero remarca la importancia de la *'cooperación entre cooperativas'*, entendida como alianzas estratégicas para volver más competitivas estas organizaciones y reforzar sus actividades a través de las redes existentes a nivel continental y mundial. El segundo destaca el *'compromi-*

*so con la comunidad'* que debe guiar el accionar de las cooperativas; este enunciado hace hincapié en la necesidad que estas organizaciones aseguren la continuidad del desarrollo de su comunidad en los aspectos económico, social y cultural, velando por la conservación de los recursos naturales de los que disponen.

A partir de estos principios se podría derivar las líneas directrices que deberían guiar el accionar futuro de las organizaciones ecuatorianas de comercialización asociativa. Algunos pasos ya se han dado en esta dirección; por ejemplo, se analiza la posibilidad de crear una Red Latinoamericana de Comercialización del Cacao con la finalidad de conformar un bloque, entre las organizaciones de los países productores, con suficiente fuerza para influenciar sobre los precios de este producto a nivel mundial.

Aunque sin llegar a tales niveles, sería factible conformar redes internacionales entre organizaciones de productores de los países en desarrollo y organizaciones de consumidores de los países industrializados. Para eso es importante sensibilizar ambas partes sobre el potencial implícito en la difusión de estas experiencias más allá de las fronteras geográficas, económicas y sociales actualmente existentes.

Los cambios registrados en el mercado internacional han creado, a inicios del siglo XXI, nuevos retos para los pequeños productores y la necesidad de encontrar formas de organización y autoayuda que nunca se plantearon anteriormente. Al respecto, es necesario establecer los puntos fuertes y débiles de cada alternativa a la luz de los desafíos que parece plantear el futuro.

Los mayores beneficios se producen cuando muchas organizaciones se unen, dentro de sectores específicos o por medio de sectores complementarios, maximizando su poder y aumentando los recursos comunes. Sin embargo, ¿cómo unir fuerzas más allá de las fronteras nacionales? ¿cómo superar la competencia entre productores de iguales mercancías y llegar a alianzas estratégicas? ¿cómo asegurar no sólo la permanencia sino la ex-

pansión de las organizaciones? Probablemente, a través de una colaboración económicamente eficiente y socialmente eficaz.

El éxito del movimiento dependerá del aprovechamiento de todas sus instancias y del reconocimiento de la igualdad entre todos sus miembros (especialmente entre géneros); del respeto que brinde a los recursos naturales de los que dispone y de las formas con las que se relacione con su medio ambiente. Esto implicará reconsiderar métodos y técnicas utilizadas en las prácticas agrícolas ya que la conservación de la naturaleza es sin duda alguna una precondition del Desarrollo Sostenible.

Al respecto y para concluir, es importante señalar que las experiencias de comercialización comunitaria en Ecuador han hecho hincapié en la necesidad de utilizar los recursos de los que dispone cada comunidad sin comprometer su uso futuro mediante la conservación del hábitat (reforestación) y los ecosistemas existentes; recreando o manteniendo especies nativas en peligro de extinción. Algunos de los bienes agrícolas exportados han merecido la certificación de productos ecológicos (“sellos verdes”), pues la cultura agrícola campesina e indígena es ajena al uso de agroquímicos.

## **Notas**

- 1 Ponencia presentada en el Seminario Internacional “El comercio, las cooperativas y el desarrollo sostenible”, organizado por el Institut de Recherche et d’Enseignement pour les Coopératives de l’ Université de Sherbrooke y la Red Universitaria de las Américas en Estudios Cooperativos y Asociativismo, en Québec, Canadá, el 22-23 de agosto de 1999.
- 2 Economista, Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- 3 Las economías campesinas más pauperizadas han adoptado como estrategia de sobrevivencia alternar a las actividades agrícolas en sus parcelas, el trabajo asalariado estacional (migraciones temporales) y, en ciertas zonas del país, la realización de actividades artesanales. Son sobre todo las mujeres las que realizan estas últimas tareas en los períodos en que las labores del campo las dejan inactivas.

- 4 En años anteriores, el Estado ha realizado varias iniciativas de intervención en la comercialización a través de dos empresas constituidas ad hoc: ENAC y EMPROVIT; sin embargo, debido al peso del aparato burocrático y la corrupción imperante, éstas no prosperaron y desaparecieron sin haber beneficiado ni a los pequeños productores ni a los consumidores.
- 5 Los propietarios de minifundios (parcelas de menos de 5 has) representaban en 1990 el 46,6% de la población rural ecuatoriana; a éstos se añadían los campesinos sin tierra que eran el 38,6%. INEM, Encuesta de Hogares Rurales, 1990; citada en: Sannino, Ivan. *Il commercio equo e solidale in Ecuador*, tesis de grado presentada al Corso di Laurea in Economia Politica della Facoltà di Economia, Università Commerciale “Luigi Bocconi” di Milano, 1998, p. 28.
- 6 Cabe recordar que los pequeños productores no solamente son explotados al vender sus productos sino también, como consumidores, al comprar los alimentos.
- 7 El concepto de ‘comercialización asociativa’ reúne un conjunto de iniciativas en materia comercial llevadas adelante tanto por grupos organizados de pequeños productores rurales o urbano-marginales como por ONGs. Este modelo de comercialización asume formas diferentes según las características de los sujetos involucrados y el tipo de intermediación realizada. Se habla de “comercialización asociativa directa (CAD)” cuando las organizaciones de productores asumen directamente las actividades relacionadas con el mercadeo de sus productos; cuando instituciones externas ofrecen su apoyo mediante acciones de comercialización *no profit* se habla más bien de “servicios a la comercialización asociativa” (SCA).
- 8 La Federación Nacional de Cooperativas Bananeras-FENACOB (1965), las Uniones Regionales de Cooperativas Bananeras de la zona central (Quevedo, La Maná y Sto. Domingo) y sur (El Oro); la Federación Nacional de Cooperativas Cafetaleras-FENACAFE (1967); la Federación de Cooperativas Agrícolas y de Mercadeo-FECOPAM (1968); la Asociación de Cooperativas Agrícolas del Litoral-ACAL; y, la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras-FENACOPARR (1970).
- 9 Es una palabra quichua que significa “démonos la mano”.
- 10 En la década de los setenta, también se habían dado algunas significativas experiencias de comercialización por campesinos organizados impulsadas por CESA; caben señalar al respecto, la de la cebada, llevada adelante por la UCASAC de Columbe (Chimborazo), y la del arroz, por la ACAL en Guayas.
- 11 En quichua significa “agrado” o “regalo”.

- 12 Se trata en su mayoría de cooperativas.
- 13 Cabe señalar que ninguna de las dos organizaciones es de tipo cooperativo; los pequeños productores reciben un servicio pero el poder de decisión y de administración no está en sus manos.
- 14 Las primeras organizaciones surgieron en los años sesenta en Holanda. Sucesivamente se difundieron en otros países europeos y en los años ochenta en Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia.
- 15 Las ATOs asesoran a las organizaciones comunitarias en cómo mejorar la calidad e introducir innovaciones en los productos artesanales elaborados, mediante el envío de catálogos, fotos y orientaciones en materia de dimensiones, colores y diseños. En lo que se refiere a los productos agrícolas y semielaborados industriales, dichas instituciones proporcionan asistencia técnica para perfeccionar el procesamiento y presentación para la exportación; en algunos casos, también mediante certificación ecológica.
- 16 El MCCCH participa en la Red Latinoamericana de Comercialización Comunitaria (RELAC) y en el International Federation For Alternative Trade (IFAT).
- 17 El FEPP es una ONG ecuatoriana de orientación católica que apoya los proyectos de desarrollo de las comunidades rurales más pobres del país mediante asistencia técnica y crediticia, así como capacitación profesional.
- 18 En 1990, el 42% del valor total de la producción adquirida por Camari procedía de familias agrícolas de medianos productores; el 30% de comerciantes y empresas privadas; solamente el restante 28% se originaba en los pequeños productores rurales.
- 19 Camari tenía relaciones comerciales con siete organizaciones extranjeras *no profit* y la venta interna de productos agrícolas resultaba más rentable de la artesanal (en 1996 casi el 70% de los ingresos procedían de la venta de bienes agrícolas).
- 20 No se puede pagar por un producto un precio mayor al de venta en el mercado; pero se pueden reducir los márgenes de intermediación y con eso reconocer un mejor valor al productor, sin perjudicar al consumidor.
- 21 El margen de utilidad de CAMARI varía entre el 5 y 20% en los productos de agrícolas y entre el 20 y 40% en los artesanales.
- 22 Cuando los productos no presentan las características de calidad requeridas son devueltos a los productores o se aplican castigos a los precios pactados.
- 23 En el Código de Práctica de la Federación Internacional de Comercio Alternativo (IFAT), punto d) Relaciones entre Organizaciones de Productores, se afirma: "Las organizaciones de productores evitan la competen-

cia desleal pues no duplican diseños ni patrones de otro grupo sin contar con su autorización. Intercambian información, realizan talleres de capacitación conjunta, emprenden acciones colectivas y, en la medida de lo posible, discuten problemas comunes.”

- 24 Los países actualmente miembros de la red son: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y Paraguay.
- 25 Controlan el 2% del comercio nacional.
- 26 FUDECOOP es un organismo privado sin fines de lucro que apoya el desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito del sector rural y a las organizaciones autogestionarias del mismo sector. Objetivo de la fundación es “coadyuvar al desarrollo, incremento y fortalecimiento de las organizaciones cooperativas y grupos rurales que por su propia iniciativa deseen organizarse para lograr el mejoramiento social y económico de sus socios”.
- 27 Cabe recordar que en las experiencias analizadas en el caso ecuatoriano, pese a las dificultades iniciales, se logró conciliar estos dos aspectos en beneficios de los asociados.

## Bibliografía Consultada

### ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL

1995 *Declaración sobre la Identidad y Principios Cooperativos*, Manchester.

### ARAUJO, C., Mauricio R.

1995 *Sistema de comercialización agrícola: el caso de los pequeños productores de café en el Oriente ecuatoriano*, trabajo presentado para optar por el título de Economista, PUCE.

### CAMACHO, Patricia y VILLALBA, Vinicio

1997 *Construcción de sistemas de comercialización comunitaria: el caso del Programa Cacao de MCCH*, Sustainable Livelihoods Programme-Sociedad Internacional para el Desarrollo, Maquita Cushunchic, Imprefepp, Quito.

### DIEKE, Gerold

1988 Cooperativas y fomento de cooperativas en países en vías de desarrollo: las experiencias realizadas; en: Eschenburg, Rolf (editor), *Problemas actuales del cooperativismo: un desafío interdisciplinario*, Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms – Universität Münster, Münster.

### FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE COMERCIO ALTERNATIVO

1995 *Código de Práctica*, IFAT.

1998 *Plan Estratégico 1999-2001*, IFAT.

### FONDO ECUATORIANO POPULORUM PROGRESSIO

1995 *El Centro de Bordados Cuenca*, FEPP.

### MERCHÁN Pesantez, Gonzalo

1998 *La opción solidaria y la práctica empresarial de la gestión comercializadora de Camari*, tesis de grado previa a la obtención del título de Licenciado en Administración de Empresas Cooperativas, Universidad Tecnológica Equinoccial.

### RED ECUATORIANA DE COMERCIALIZACIÓN COMUNITARIA

1998 *Planificación Estratégica y Operativa*, REDECC, Quito.

### RED LATINOAMERICANA DE COMERCIALIZACIÓN COMUNITARIA

1997 *Tercer Encuentro Latinoamericano de Comercialización Comunitaria*, RELACC, Quito.

1998 *Memoria Primer Encuentro*, RELACC, Quito.

SANNINO, Ivan

1998 *Il commercio equo e solidale in Ecuador*, tesis de grado presentada al Corso di Laurea in Economia Politica della Facoltà di Economia, Università Commerciale “Luigi Bocconi” di Milano.



# LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN AMÉRICA LATINA: ¿UN MODELO EN CRISIS? <sup>1</sup>

*Dieter Hübenthal* <sup>2</sup>

La crisis del sistema cooperativo financiero afecta a la mayoría de los países latinoamericanos desde la década de los ochenta. Algunos analistas de las microfinanzas atribuyen el bajo desempeño de las cooperativas de ahorro y crédito a problemas inherentes al propio modelo cooperativo<sup>3</sup>. Lo interpretan como una expresión de deficiencias estructurales de cualquier cooperativa de tipo financiero, en comparación con la personería jurídica de la sociedad anónima que es vista como la única forma de organización que realmente funciona. Como puntos más críticos de las cooperativas se mencionan de manera especial problemas de gobierno y de capital que dirigirían la estructura de incentivos hacia altos grados de ineficiencia<sup>4</sup>.

Si bien es cierto que las cooperativas latinoamericanas tienen serios problemas estructurales que se manifiestan especialmente en las áreas de gobierno, del capital y de la política de sus negocios, la hipótesis desarrollada en este trabajo consiste en que dichos problemas no se dan porque son cooperativas de ahorro y crédito, sino porque como cooperativas de tipo financiero adaptaron un **modelo muy distinto al modelo “clásico”**. La configuración de los elementos que integran el perfil de estas cooperativas, que aquí se podría denominar como “modelo latinoamericano”, sería la causa principal de estos problemas.

## 1. Marco conceptual: la visión de las cooperativas de ahorro y crédito clásicas

Las cooperativas de ahorro y crédito (CACs) son asociaciones de agentes económicos (empresas y hogares en la forma de personas naturales o jurídicas) que –en calidad de co-propietarios– administran una empresa financiera en común para que ésta les provea (a ellos mismos y no a terceros) servicios financieros. Esta definición, que parte del criterio de identidad (socios = dueños / usuarios), implica que la cooperativa no es un fin en sí mismo (como lo sugiere el recurso a la “doctrina”), sino un **instrumento de los socios** para mejorar su propia situación financiera.

Las primeras cooperativas de tipo financiero nacieron en Alemania hace 150 años y han tenido una evolución muy importante. Hoy en día son un fuerte pilar en el escenario financiero de ese país y comparten el mercado con bancos comerciales y municipales.

El éxito de las primeras cooperativas –que en lo operativo funcionaron desde el inicio como bancos– se basó en una estructura de socios dominada por (muy) pequeños empresarios, artesanos y agricultores, en base a un proceso inicial estricto de selección. Los motivos de la afiliación a una CAC consistían principalmente en:

- „ *el acceso a diferentes servicios financieros* (limitados por la existencia de mercados monopolizados), entre los cuales cabe señalar: 1. contar con un lugar seguro (competitivo) para los depósitos (cuenta corriente, ahorros); y, 2. tener acceso (oportuno y flexible) a los créditos de acuerdo a los requerimientos (créditos productivos);
- „ *la obtención de ventajas cualitativas*: a través de la cooperativa se buscaba acceder a productos financieros que pudiesen satisfacer, de mejor manera y en forma más adecuada, las necesidades concretas (crecientes y cambiantes) del gru-

po de socios. Esto se refería tanto a los pasivos como a los activos;

- „ *la obtención de ventajas cuantitativas*: la reducción de costos (especialmente los de transacción) o el aumento de los ingresos (mediante mejores rendimientos para los depósitos). La obtención de créditos baratos era secundario frente a la posibilidad de acceder a este servicio.

Dentro de su estrategia para ofertar servicios financieros, las cooperativas otorgaban prioridad a la movilización del ahorro (depósitos). No existía ningún “derecho” al crédito, ni automatismo alguno que vinculara las operaciones del pasivo o la participación en el capital con el crédito. Aquello evitó que en las cooperativas clásicas se diera el “dominio de los deudores netos”. Además, se observó estrictamente el ámbito de influencia local y regional. En base a este principio, se crearon fuertes y sólidas estructuras y redes de integración regional (y nacional), tanto para la actividad financiera como para cubrir los ámbitos de auditoría y las necesidades de asesoramiento, capacitación y representación.

El funcionamiento de las cooperativas clásicas se basó, por tanto, en estructuras como<sup>5</sup>:

- „ autoayuda
- „ autoadministración y control
- „ autoresponsabilidad
- „ ámbito de acción estrictamente local o regional (no había competencia entre las cooperativas)
- „ subsidiaridad, solidaridad y enfoque sistémico como hilo conductor
- „ integración regional y nacional
- „ integración comercial y no-comercial.

## 2. Características de las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas

### 2.1. Factores que influyeron sobre el modelo latinoamericano

La base del cooperativismo de ahorro y crédito latinoamericano es la transferencia del modelo de las *credit-unions* norteamericanas que se realizó, desde los años 60, a través de la Alianza para el Progreso. Las características del modelo de *credit-unions*, que lo diferencian del original “europeo”, son las siguientes:

1. Orientación hacia el *no-profit* (cooperativas como entidades sin fines de lucro)<sup>6</sup>.
2. El objetivo principal del modelo radica en la concesión de créditos a bajas tasas de interés (son cooperativas con un claro sesgo hacia el crédito barato).
3. Las cooperativas no son entidades “bancarias” (son instituciones “únicas”, frente a los bancos que son sociedades anónimas o estatales). Se vincula la operación con la persona jurídica.
4. No se ahorra a través de cuentas del pasivo. El “ahorro” se realiza a través de cuentas patrimoniales (*share savings account*).
5. La membresía es cerrada y se constituye en base a un vínculo, generalmente de tipo profesional u empresarial. La membresía está compuesta mayoritariamente por empleados de clase media con ingresos fijos (no por pequeños empresarios, artesanos o campesinos).
6. Se establece una legislación propia y especial para el sector de cooperativas de ahorro y crédito, con privilegios tributarios.
7. El control es estatal (no existe una supervisión auxiliar o delegada) a través de un mecanismo propio; existe así mismo un fondo de liquidez estatal.

8. En relación con la cultura organizacional, se da mucha importancia a la “ideología”, a los “valores” propios y a los aspectos formales.

Además de la introducción parcial de la mayoría de los elementos descritos del sistema de las *credit-unions* en la estructura de las cooperativas latinoamericanas, existen otros factores que influyeron sobre la conformación de un “modelo latinoamericano” con características propias y muy específicas. Este modelo se dio en la práctica, en los diferentes países, como una confluencia de estrategias de la Alianza para el Progreso, el Estado, la Iglesia Católica y tendencias sindicalistas. Específicamente se notó el fuerte influjo de cuatro elementos:

1. Las cooperativas fueron usadas como **instrumentos de determinadas políticas de desarrollo** externamente definidas (Estado, Iglesia, ONGs), a fin de paliar los crecientes conflictos sociales a través del mejoramiento de la situación social de los asociados. Ello llevó a una marcada dependencia de las cooperativas de organismos externos. La autoayuda y la subsidiaridad –pilares fundamentales de cualquier sistema cooperativo– estuvieron ausentes en la mayoría de los casos. Los objetivos originales de las cooperativas fueron deformados y reemplazados por otros. Así, el objetivo de brindar servicios financieros eficientes y eficaces a los socios no estuvo siempre en el primer plano de la política comercial de la cooperativa, pues frecuentemente fue reemplazado por objetivos relacionados al crédito barato, la transmisión de fondos externos, la sumisión a políticas estatales específicas, etc.
2. Las cooperativas fueron interpretadas como **entidades de bien común**. Esta visión fue introducida de manera particular por la Iglesia y los sindicatos, lo que impuso a las cooperativas ciertas obligaciones, como por ejemplo:

- „ la de producir conscientemente efectos externos (bienes públicos y colectivos) para terceros sin retribución<sup>7</sup>, lo que equivale económicamente a un subsidio de los socios hacia terceros, con sus efectos sobre la estructura de incentivos;
  - „ la de cumplir con tareas no-financieras, paralelamente a las actividades originales. La importancia de las actividades no financieras sobrepasaba en muchos casos la de los aspectos financieros (un ejemplo muy ilustrativo es Colombia). Aquí radica el origen de la visión de las cooperativas como entidades que deberían principalmente cumplir “funciones sociales”. El principal problema de dicha concepción es la desviación del objetivo de fondo (financiero) hacia otros y, por lo tanto, la presencia de niveles de eficiencia y eficacia por debajo de los óptimos; pocos incentivos para la membresía y estímulos para los “free-riders”; es decir, la posibilidad de beneficiarse de las ventajas de la cooperación sin contribuir a cubrir sus costos.
3. Hubo una fuerte orientación de la política de negocios de las cooperativas en la “**ideología cooperativa**”; es decir, en un catálogo fijo de principios con orígenes en la filosofía social. La razón era la de poder distinguir el “verdadero” del “falso” cooperativismo<sup>8</sup>. Esto ha llevado a cultivar un pensamiento dogmático: las cooperativas serían algo fundamentalmente distinto a empresas “capitalistas”; su naturaleza “comercial” sería totalmente distinta a la de un banco. En lo posible no deberían obtener utilidades, debido a que no son sociedades de capital; deberían pagar dividendos bajos (o ningún dividendo) sobre los aportes.

Este enfoque ideológico desprecia la gerencia profesional frente a la “participación” en la gestión, con las siguientes consecuencias:

„ La gestión empresarial es deficitaria. Se la subvalora frente a la gestión “social” (véase punto 2). Se notan al respecto dos extremos:

□ por un lado, las decisiones financieras –cada vez más complejas– son tomadas por consejeros inexpertos en la gestión financiera. Por lo tanto, la calidad de estas decisiones –comparada con la de otras entidades similares– generalmente es baja;

□ por el otro, se nota una completa dominación de la cooperativa por parte de gerentes omnipotentes. Frente a eso, la incapacidad de dichos consejeros para controlar adecuadamente a los gerentes “profesionales” es notoria.

En ninguno de los dos casos, hay un balance adecuado entre los órganos de decisión.

„ Las legislaciones cooperativas no corresponden a las necesidades reales y prácticas de las cooperativas. Existen reglamentaciones inadecuadas con muchas restricciones para la actividad empresarial de las cooperativas.

4. Las cooperativas fueron vistas como un “**movimiento social**”, no como un sistema de empresas que debían sobrevivir y crecer en el mercado. Esta apreciación ha sido fomentada por parte de la corriente sindicalista y por determinados partidos políticos –aunque en realidad, esta noción de “movimiento social” nunca se dio<sup>9</sup>. Fue también parte importante del discurso de políticos populistas. Las consecuencias inmediatas que se vieron en América Latina fueron la politización de las cooperativas, el divisionismo en los organismos de integración y, por ende, la desviación de sus objetivos empresariales. Detrás de tal interpretación del cooperativismo, en todo caso, hay una concepción que sobrevalora la fuerza del objetivo social de las cooperativas de ahorro y crédito frente a “lo empresarial”. Los argumentos

usados por algunos políticos, que dicen tener millones de “militantes” cooperativos que los apoyarían, chocan con la realidad, en la que predominan los intereses económicos de los socios.

## 2.2. *El modelo latinoamericano*

La mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas se creó en las décadas de los 60 y 70, en base a impulsos exógenos (Alianza por el Progreso, Estado, Iglesia, sindicatos, ONGs) para cumplir con objetivos externamente establecidos. La formación de cooperativas fue acompañada por la creación simultánea de instituciones de integración; es decir, federaciones de cooperativas y bancos cooperativos para todo el sector. También esas estructuras de grado superior fueron financiadas con fondos externos y apoyadas por una estructura estatal paternalista.

La creación de las cooperativas de ahorro y crédito se realizó en concordancia con el modelo económico de sustitución de importaciones que cultivó el paradigma del “crédito dirigido” o del “crédito barato”. Dentro de las estrategias de protección estatal y de “represión financiera” (McKinnon)<sup>10</sup>, en el ámbito de la política de sustitución de importaciones, las cooperativas eran instrumentos privilegiados para llevar a cabo esta estrategia y por eso crecieron rápidamente. En el marco de un Estado paternalista, desarrollaron, con mucho éxito, estrategias del *rent-seeking*<sup>11</sup>, en vez de actuar competitivamente en los mercados. Por tanto, las cooperativas fueron concebidas, dentro de este esquema de política económica y en conjunción con intereses foráneos, como mecanismos para canalizar los abundantes créditos externos destinados a paliar las crecientes contradicciones sociales y políticas. Esta instrumentalización les llevó a descuidar la movilización del ahorro de sus socios. Desde el inicio de su existencia, las cooperativas de ahorro y crédito, alimentadas por los factores señalados en el punto 2.1., mantuvieron una clara orien-



tación hacia el crédito barato como objetivo fundamental de su política empresarial.

El trasplante del modelo de las *credit-unions* a la realidad social y económica de América Latina, caracterizada por un sector informal en aumento, una gran cantidad de micro y pequeñas empresas, con una problemática rural y campesina propia, no podía tener los resultados esperados. Por un lado, el modelo original, basado en grupos de socios homogéneos, de clase media con empleo fijo e ingresos permanentes, partió de una realidad completamente distinta: por sus mismas características no podía solucionar los problemas de los grupos-objetivo latinoamericanos. La mezcla con otros “ingredientes” ideológicos (ACI, OIT, Iglesia, Estados) impidieron además un trasplante “puro” del sistema norteamericano. Así, por ejemplo, las leyes de cooperativas –vigentes para todo tipo de cooperativas–, se basaban en modelos europeos y estaban fuertemente influenciadas por aspectos doctrinarios. Pero tampoco se realizó un trasplante puro de los conceptos básicos: los modelos norteamericanos que se implementaron en la práctica, influyeron fuertemente. Así, por ejemplo, una de las falencias más graves que se arrastra desde la época de su creación es el hecho de que nunca se puso énfasis en desarrollar un sistema adecuado de control (estatal y cooperativo).

Como resultado del modelo “simbiótico” aplicado en América Latina, se pueden señalar una serie de inconvenientes; entre los más importantes se tiene:

- „ El divorcio entre la existencia de sistemas administrativos anticuados y la necesidad de tener una presencia ágil, flexible y dinámica en los mercados financieros. El resultado es una gestión débil, de poca calidad y de reducido impacto económico y social.
- „ Con frecuencia, los factores sociales predominan sobre la necesidad de disponer de una gestión empresarial de calidad.

- „ Existen fuertes limitaciones a la actividad financiera, impuestas por la legislación. Pero también se notan varias limitaciones autoimpuestas por las mismas cooperativas (el lema “somos únicos” creó un afán de “no mezclar” sus actividades con las de un banco). Las consecuencias son evidentes: débil orientación y presencia en el mercado, desventajas competitivas, relegación a nichos, racionamiento del crédito, sistemas de ahorro poco desarrollados y predominio de modelos de capitalización forzosos.
- „ Existe poca fuerza para movilizar ahorros voluntarios, sin que éstos estén ligados a los créditos; en efecto, hay evidencias empíricas que demuestran que, en la mayoría de los países latinoamericanos, los socios tienen la mayor parte de sus ahorros en los bancos. Participan en las cooperativas solamente por el incentivo del crédito “barato”<sup>12</sup>. La lógica de este modelo implica, en la práctica, que todos los socios son potenciales deudores netos, pues su único afán de afiliación es el de obtener un crédito supuestamente barato.
- „ Las cooperativas se ven a sí mismas como entidades no-bancarias y como instituciones sin fines de lucro. Esta visión se cristaliza en las diferentes leyes de cooperativas, muchas veces combinada con prohibiciones a reconocer adecuadas remuneraciones del capital invertido. La obtención de ganancias y rentabilidad es concebida como secundaria. Esta debilidad favorece sobre todo a los competidores.
- „ Hay una notoria falta de sistemas de supervisión y regulación de la actividad financiera cooperativa por parte del Estado. Esfuerzos para someter las cooperativas de ahorro y crédito a una supervisión especializada en aspectos financieros, solamente se han dado cuando la estructura empezó a derrumbarse (o estaba casi derrumbada) en diferentes países.
- „ Existe una débil vinculación con los socios debido:
  - al tamaño nacional y sobredimensionado de muchas cooperativas;

- a operaciones con terceros (prohibidas en algunos países);
- a las debilidades en la oferta de servicios adecuados (por ejemplo, ahorros fuera de la cooperativa).
- „ Es notorio un “culto a la individualidad” de cada cooperativa: a pesar de la retórica ideológica, en todos los países latinoamericanos hay una fuerte competencia entre cooperativas y no se entiende la propia labor como parte de un sistema.
- „ No existen sistemas y redes efectivas de integración (subsidiarias) en lo comercial y no-comercial. Esto, a pesar de la constante invocación a los valores de la solidaridad en el marco de la doctrina.
- „ Sigue habiendo una fuerte dependencia del paternalismo estatal lo que ha conllevado a una mentalidad receptora, de “exigencia”, en desmedro de la autoayuda y, finalmente, de la autoestima.
- „ Existen, en la mayoría de los países, sistemas cooperativos extremadamente heterogéneos: “mega-cooperativas”, que operan a nivel nacional, coexisten con muy pequeñas cooperativas de carácter local. Esto lleva a una deformación del “sistema”, a pesar de la constante invocación a la “doctrina” y a los “principios”.

### **2.3. *La situación actual***

La participación de las cooperativas de ahorro y crédito en los mercados financieros tuvo su auge hasta comienzos / mitad de la década de los años 80. En Colombia y pocos otros países, el apogeo se dio –debido a factores particulares– más tarde.

Durante la época señalada, las cooperativas de ahorro y crédito tuvieron una evolución más rápida que el resto del sector financiero. Desde 1970 hasta 1985, la membresía creció en toda América Latina en un promedio anual del 12%. Luego, entre 1985 y 1990, el número de socios decreció a una tasa de -2,2%

promedio anual<sup>13</sup>. El único país que creció en esta época con tasas sumamente altas fue Colombia: entre 1983-1997 aumentó su membresía en 19% promedio anual. El vertiginoso crecimiento se concentró en pocas entidades, hoy casi todas quebradas.

Los niveles de participación en los mercados financieros, en lo que se refiere a activos, ahorros y patrimonio, sufrieron hasta el cambio del milenio disminuciones sumamente fuertes. En algunos países hubo una participación muy importante que se perdió hacia finales del siglo: por ejemplo, en el Perú, las cooperativas de ahorro y crédito tuvieron una participación del 18% en 1972; actualmente es mínima. El cooperativismo del Ecuador participó con un 17% en 1982; hoy su incidencia es menor al 2%. El sistema de las cooperativas de tipo financiero en Colombia mantuvo todavía en 1996 una participación por sobre el 14%; en la actualidad ha bajado a aproximadamente 2,5%. En Argentina, luego de una gran expansión de los bancos cooperativos, el sector está en agonía.

El panorama cooperativo latinoamericano al comienzo del nuevo siglo evidencia una importante recuperación de la membresía en muchos países (con un crecimiento promedio anual del 12%). Sin embargo, este crecimiento, que es expresión clara de la importancia de las cooperativas para muchas capas sociales desfavorecidas y de su incapacidad de acceder a los servicios financieros formales, no está acompañado por una igual recuperación de la participación en los mercados financieros. Tampoco se ha logrado disminuir la fuerte concentración del sistema: casi en todos los países, un número reducido de CACs concentra más del 80% de las transacciones y activos.

Algunas cifras sobre la baja participación de los sistemas cooperativos de ahorro y crédito en los mercados financieros de todos los países latinoamericanos pueden ilustrar lo señalado. En solamente uno de once países esta participación supera el 5%; en seis países está entre 1 y 5%; en cuatro por debajo del 1%. Sin embargo, la importancia social sigue siendo grande y, con el incremento de la membresía en los últimos años, va creciendo.

En cinco de once países, más del 10% de la PEA son socios de una CAC (ej.: Uruguay: 17%; Costa Rica 15%; Ecuador 13%). Estos datos adquieren mayor importancia, desde el punto de vista de la política de desarrollo, cuando se constata que la membresía de las cooperativas se compone en alto grado del sector informal, artesanos, pequeñas y micro empresas, pequeños agricultores; sin embargo, actualmente en Colombia hay un mayor sesgo hacia socios de clase media con ingresos fijos.

Las estructuras comerciales secundarias hoy en día son prácticamente inexistentes: se derrumbaron en casi todos los países donde existían (Perú, Ecuador y recientemente Costa Rica, Panamá y Colombia). A esto se suma el hecho que las estructuras de integración no-comerciales son cada vez más débiles. No brindan servicios adecuados, razón por la cual las cooperativas no pagan los aportes necesarios para mantenerlas; esto deteriora aún más la calidad de los servicios<sup>14</sup>. La inexistencia de claras estructuras verticales y jerarquizadas (federaciones, asociaciones etc.) de integración (nacionales, regionales, centrales) agravan el panorama; los diferentes entes integracionistas están aislados y no tienen vinculación orgánica entre sí. Frecuentemente, hay relaciones de competencia entre ellos.

El Estado ya no es el promotor paternalista, subvencionador, activo y benévolo de las cooperativas, sino un ente con una posición que varía de neutral a negativa, como consecuencia de la quiebra de muchos entes cooperativos importantes<sup>15</sup>. Desde la década del noventa se ha comenzado, en algunos países, a fiscalizar a las CACs más grandes, sujetándolas al control de las entidades públicas especializadas en actividad financiera. Sin embargo, el número de organizaciones supervisadas técnicamente todavía es muy reducido.

En algunos países se está dando una renovación en los esquemas de gestión, pero en la mayoría se utilizan todavía los métodos tradicionales. A pesar de signos alentadores en cuanto al crecimiento de la base social y una reorientación conceptual en algunos países, el futuro de las CACs latinoamericanas, en un

mundo de veloces cambios, es incierto a causa de su limitada oportunidad de reacción a los nuevos desafíos, la atomización del sistema de integración y la manifiesta incapacidad de reconocer y enmendar los errores propios (invocar al pasado o a la doctrina es solamente una expresión de impotencia, pues en el pasado, y con la “bendición de la doctrina”, se cometieron los errores más grandes bajo el lema: “las cooperativas grandes son una muestra de lo que es capaz el sistema cooperativo”).

### **3. Principales problemas**

#### ***3.1. Estructuras de gobierno, toma de decisiones y gestión***

Si se parte de la idea que la empresa cooperativa es una “coalición” de socios-propietarios, gerentes, empleados y contrapartes externas a la cooperativa (clientes, proveedores, financieras) que se basa en relaciones contractuales, se entiende por “estructura de gobierno” la organización de dirección, ejecución y control de estas relaciones contractuales<sup>16</sup>. De manera concreta, se trata de las regulaciones estructurales básicas o constitutivas, validas en el largo plazo.

Ciertamente en las cooperativas existen varios problemas relacionados con la estructura de gobierno. Estas instituciones presentan, por lo general, una estructura inadecuada frente al reto de realizar en el mercado una intermediación financiera eficiente a favor de los grupos meta. Por un lado, debido a una legislación excesivamente reglamentaria que deja poco margen para la formulación libre de los estatutos, no hay la suficiente autonomía cooperativa que permita cumplir con los postulados de autoayuda y autogestión. A esto se suma que las leyes son poco precisas, aunque con demasiadas reglamentaciones. Por otra parte, no funciona debidamente la estructura de representación de los socios. Hay un desbalance estructural entre las funciones de los organismos de decisión previstos en la ley y estatutos: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Junta de Vi-

gilancia y el Gerente. El modelo “ideal” tanto de la ley como el de la “doctrina” se basa en una cooperativa pequeña que no actúa activamente en el mercado y mantiene poca relación con el mundo exterior. Por lo tanto, sus consideraciones no son válidas para cooperativas en proceso de crecimiento.

Debido a que la membresía en una cooperativa generalmente es muy fácil de obtener y con bajos costos (de transacción), la diferencia entre socios y terceros es mínima con relación a servicios e incentivos. Por eso hay entre los socios muy poca conciencia de “pertenencia”. Esto lleva a que la “participación” de los socios, tanto en lo que se refiere a las decisiones como a las operaciones, frecuentemente no se dé.

Los principales puntos críticos de las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas están relacionados con los **conflictos de agencia** que se dan como consecuencia de diferentes relaciones entre “agentes” y “principales”<sup>17</sup>. En estas relaciones, un individuo o un grupo de individuos como “principales” encargan una tarea a otro individuo (o grupo de individuos) —el agente—, la que debe ser realizada en su nombre y con un margen de decisión más o menos amplio<sup>18</sup>. Un conflicto de agencia se presenta cuando de las decisiones adoptadas por los agentes derivan consecuencias de responsabilidad para los principales; cuando no han sido ejecutadas las tareas, y cuando los principales no pueden supervisar y controlar en debida forma a los agentes.

En las cooperativas, conflictos de agencia se dan:

- „ Entre los socios y sus representantes (dirigentes): en cooperativas de reducido tamaño, esta relación es la que predomina; pero también es frecuente en cooperativas de apreciable tamaño, en las que no existe mayor delegación de funciones hacia la gerencia.
- „ Entre representantes (dirigentes) y la gerencia. Esta relación es la que predomina en cooperativas de gran tamaño, en las

cuales existe una delegación fuerte de funciones hacia la gerencia<sup>19</sup>.

- „ Entre ahorristas y deudores netos. Se refiere a la tendencia inherente al predominio de la cooperativa por los deudores netos (muchas veces en alianza con el gerente). Lo cierto es que en las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas todos los socios son potenciales deudores netos, debido a que la estructura de incentivos se dirige solamente hacia el crédito. Sin embargo, el predominio de los deudores netos depende mucho del volumen del saldo.

Estos conflictos generan costos de agencia, entendiéndose por ellos los costos que genera la acción del agente en desmedro de los intereses del principal<sup>20</sup>. Es decir, los costos de control de los principales, los costos en que incurren los agentes para señalar a los principales su “lealtad” y los costos que se dan debido a la pérdida constante de niveles óptimos de decisión.

Los costos de agencia no son fácilmente medibles, pero constituyen un factor importante para explicar los problemas de las cooperativas en muchos países. Para el caso colombiano, Fischer ha desarrollado la hipótesis que el principal factor del derrumbe del sistema consistió en los costos de agencia<sup>21</sup>.

El problema de los costos de agencia es de mayor importancia en cooperativas de ahorro y crédito que en otras instituciones financieras debido a que existe una relación entre la atomización de la estructura de propietarios y las preferencias de gasto de los gerentes (las estrategias adoptadas para incrementar su poder, imagen y área de influencia, por ejemplo con inversiones en inmuebles superfluos como instalaciones deportivas<sup>22</sup> —generalmente a nombre de la función social de la cooperativa—, y que acarrearán además costos de control y llevan a pérdidas “residuales” importantes).

Costos de agencia altos son expresión de fallas de control sumamente serias y están relacionadas con la debilidad estructural a nivel de gobierno de la cooperativa. Adicionalmente, altos



costos de agencia generalmente coinciden con un crecimiento excesivo de la CAC y se relacionan directamente con las estrategias adoptadas por los gerentes y/o consejos para aumentar su área de influencia, como son:

- „ Incremento del número de socios – esto puede llevar a una mayor atomización de la estructura de decisión con ventajas para las áreas de decisión del gerente.
- „ Incremento del negocio con terceros – genera un alto riesgo sobre todo en operaciones activas. (En muchos países se prefirió esta alternativa a la estrategia de incrementar los volúmenes de operación con los socios, debido a que el no-socio no decide. Esta particularidad incrementa el poder del gerente).
- „ Aumento del radio de acción geográfico (p. ej. número de sucursales): mientras más compleja es la estructura, mayor ventaja de información y mayor poder tiene el gerente.
- „ Incremento del capital institucional – si bien es un capital sin costo, no es representado por nadie. Por lo tanto, incrementa el radio de acción del gerente.
- „ Obtención de créditos externos – esta estrategia genera el problema de que a lado del principal originario aparece otro (la institución que otorga el crédito). También esto incrementa el poder del gerente.

Los riesgos de esta estrategia para la cooperativa son:

- „ Costos fijos y activos improductivos crecientes.
- „ Incremento de los riesgos por abandonar el “terreno natural” (peligro de “selección adversa”<sup>23</sup> en créditos).
- „ Pérdida de flexibilidad institucional (baja capacidad de adaptación al mercado).

### **3.2. El capital**

El patrimonio de la cooperativa se compone principalmente de las aportaciones de los socios y de las reservas de la coope-

rativa. Las cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanas tienen las siguientes características con respecto a su capital:

- „ La afiliación es posible con aportaciones iniciales muy bajas. Consecuentemente, la responsabilidad del socio es limitada a dichos bajos montos. Eso genera poco compromiso con la cooperativa y un alto grado de socios inactivos lo que, a su vez, favorece una mayor independencia de la gerencia.
- „ Bajos dividendos al capital (principio ACI, debido a que las cooperativas son sociedades de personas y no de capital): no hay aportes voluntarios al capital. Esto genera el uso frecuente de mecanismos de capitalización forzosos (por ejemplo cada mes) como mecanismo para acceder al crédito.
- „ Sobreposición de ahorros (pasivo) y aportaciones (capital social): los dos tienen una relación directa con el crédito; sin embargo, el patrimonio no es en realidad un capital de riesgo.
- „ Las normas de apalancamiento entre ahorros y aportaciones que existen en algunos países para cooperativas de ahorro y crédito
  - limitan las posibilidades de desarrollo de la organización;
  - menguan los incentivos al ahorro (se fortalece el pensamiento que con el “aporte”, se “compra” el derecho al crédito);
  - merman las posibilidades de otorgar créditos de acuerdo a las necesidades del socio y discriminan las CACs frente a otras instituciones.

El papel del capital en las cooperativas ha sufrido diferentes críticas que ponen en tela de juicio la capacidad institucional de las cooperativas para actuar como intermediarias financieras eficientes<sup>24</sup>:

- „ La variabilidad del capital podría llevar a una descapitalización de la cooperativa. Por esta razón, deben crearse reservas indivisible a las que no esté ligado ningún derecho al voto.
- „ El pago de las aportaciones, al retiro de un socio, se realiza al valor nominal. Puesto que las aportaciones no son fungibles, no tienen una valoración en el mercado. De ello se deduce que la compra de aportaciones es una posibilidad de inversión poco atractiva.
- „ Lo anterior crea desincentivos a la participación no forzosa en la cooperativa. La falta de identificación de los socios, como propietarios, con la cooperativa conlleva a escasez de control, lo que favorece el aumento del poder del gerente en áreas prácticamente libres de supervisión.
- „ El principio de “un hombre – un voto” se sustenta en un derecho no proporcional al capital invertido. La atomización de la propiedad eliminaría posibles presiones sobre la gerencia, así como incentivos para ejercer un control efectivo. Además, se fomentaría la posición del “free – rider”.

Algunas de estas debilidades son propias de la forma empresarial específica que tiene la cooperativa como sociedad de personas: el objetivo principal de los socios al constituir la cooperativa no es la rentabilidad del capital invertido, sino el mejoramiento de su situación individual; en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito se trata básicamente de acceder a servicios financieros de calidad. Por lo tanto, el enfoque para interpretar los problemas que enfrentan las cooperativas de ahorro y crédito con respecto al capital y las propuestas de solución debe incluir esta dimensión específica<sup>25</sup>.

A pesar de todas las críticas, los datos empíricos demuestran en América Latina mucha estabilidad en relación al capital, ciertamente debido a altos índices de reservas indivisibles (como verdadero capital de riesgo). No hay generalmente problemas con índices de solvencia. Sin embargo, aspectos como la capita-

lización forzosa, la falta de incentivos a la compra de certificados de aportación a consecuencia de los bajos dividendos (o la falta de remuneración alguna), la atomización de la estructura de decisión son problemas que deben ser analizados, pero no desde el punto de vista neoclásico que hace la apología de la forma empresarial de la sociedad anónima, sino desde la perspectiva propia de la economía cooperativa.

### **3.3. Los servicios financieros y la política comercial**

Se denomina como servicios financieros todos los resultados de la actividad empresarial de un intermediario financiero en forma de servicios vendibles, siendo los servicios financieros básicos en las cooperativas de ahorro y crédito los de depósitos (ahorro) y de crédito. Sobre dichos servicios se pueden hacer las siguientes acotaciones:

- „ En general, los servicios financieros que brindan las CACs son limitados y bastante “sencillos” en comparación con los de otras entidades financieras. Esta es una desventaja competitiva considerable.
- „ El ahorro no es concebido como un valor en sí, sino como un medio para acceder al crédito. Por lo tanto, en la mayoría de países, los socios tienen gran parte de sus depósitos en los bancos.
- „ El ahorro se confunde con las aportaciones de acuerdo con la tradición norteamericana.
- „ Los créditos generalmente tienen una orientación de corto plazo; su monto depende en la mayoría de las cooperativas de los ahorros (aportaciones), no del requerimiento concreto del solicitante.
- „ El monto promedio es muy bajo (según datos disponibles, se encuentra entre el 70 y 90% del ingreso promedio per capita anual del respectivo país).

- „ El problema principal de la política de créditos adoptada ha sido la fuerte concentración y el racionamiento del crédito (a pesar de la retórica de “democratización del crédito”), consecuencia directa de la política de intereses bajos y del apalancamiento.
- „ El proceso de concentración del crédito está ligado frecuentemente con el deterioro de la cartera (selección adversa), en conjunción con problemas de riesgo moral.
- „ La morosidad en las cooperativas –excepto situaciones especiales como la crisis bancaria en Ecuador– generalmente es más alta que la de los bancos (debido al monto y la cantidad de préstamos). Sin embargo, este fenómeno es menor en CACs con una orientación local. Sistemas de control social o de “peer-monitoring” bajan los costos administrativos, de supervisión y de transacción – una de las mayores fortalezas de las CACs tradicionales europeas que se basan en el principio regional.
- „ Debido a su supuesta orientación social, muchas cooperativas mantienen servicios no-financieros adicionales, generalmente subsidiados por el negocio financiero; algunos con costos fijos altos y con altas inversiones en activos improductivos (centros recreativos, clubes juveniles, venta de electrodomésticos, etc.). Esta práctica ha disminuido (también por regulaciones legales). Las típicas cooperativas rurales multiactivas de tipo Raiffeisen (servicios financieros, compra de insumos, comercialización) casi no existen.
- „ Los costos administrativos en las CACs son comparativamente altos, debido a que frente a altos costos unitarios pueden contar solamente con modestos ingresos por unidad. Además, utilizan tecnología no moderna, no disponen de sistemas de información y control adecuados, etc. (la relación gastos de personal / gastos generales en el Ecuador es de 17% para CACs frente a 3,5% para los bancos).

- „ La productividad del excesivo personal, no capacitado adecuadamente, es por lo general muy baja (mala remuneración, muy pocos gastos en capacitación).
- „ Las cooperativas no han recurrido a la integración para reducir efectivamente sus gastos administrativos a través de las economías de escala<sup>26</sup>.

Otro grande problema es la calidad de la gestión. En efecto,

- La calificación profesional de los gerentes está muy por debajo del nivel comparable en otras instituciones competidoras. Observación similar se puede hacer para el personal. Una capacitación continua de los gerentes y del personal casi no se lleva a cabo.
- La falta de calificación lleva a un incremento de los costos, a baja productividad y, sobre todo, a un muy modesto tenor de decisión en un entorno cada día más complejo. Esto desmejora la calidad del servicio y los perjudicados son los socios.
- Adicionalmente, hay o una muy alta rotación o bien una falta total de renovación. Se carece de equilibrio entre experiencia y renovación.

### **3.4. Integración**

La integración cooperativa tiene como objetivo el fortalecimiento (subsidiario) de las cooperativas individuales mediante la acción solidaria de todos, a fin de reducir costos, mejorar los ingresos y recibir servicios de mayor calidad. La integración se realiza tanto a nivel comercial (Centrales o Bancos Cooperativos y otros servicios financieros) como a nivel no-comercial (auditoría, capacitación, asesoría técnica, jurídica etc. y la representación de intereses comunes).

La falta de una efectiva integración es quizá el mayor problema de las CACs latinoamericanas, pues se trata de institucio-

nes pequeñas que solas (sin el conjunto) no pueden subsistir y crecer, sobre todo en un contexto de mercados globalizados. Cabe recalcar al respecto que aunque el tamaño pequeño es su principal fortaleza es también su principal debilidad, por lo cual requieren inevitablemente de la integración a fin de generar economías de escala. Si se quiere evitar efectos nocivos de fusiones o crecimientos desmesurados, la única opción está en generar estos efectos de escala en estrecha cooperación y con visión de sistema. Esto requiere de un sentido de solidaridad muy pronunciado a nivel de base y de instituciones de segundo grado fundamentalmente subsidiarias.

Hay principalmente dos razones por la que la integración a nivel regional, nacional e internacional ha fallado históricamente en América Latina. Por una parte, los bancos cooperativos en vez de apoyar a las organizaciones socias, en un estricto sentido de complementariedad, operaron en competencia con las CACs y canalizaron sus recursos hacia negocios con terceros de dudosa índole. Nunca se aplicó el principio de la subsidiaridad. Hoy, casi todos los bancos cooperativos de segundo grado en América Latina están quebrados.

Por otra parte, las federaciones nacionales, creadas con fondos procedentes del exterior, siguen teniendo débiles estructuras. No pueden sostenerse con las cuotas de las cooperativas afiliadas y los servicios que ofrecen no son de la calidad requerida. La escasez de financiamiento deteriora aún más el nivel de los servicios no-comerciales ofrecidos.

### ***3.5. Leyes, relaciones con el Estado, supervisión***

Mientras en Europa la legislación cooperativa fue el resultado de un fenómeno ya existente, teniendo entonces el cometido de sistematizarlo, en América Latina asumió una función promotora y fuertemente reguladora. Esta función, distinta entonces a la que predominó en el cooperativismo clásico europeo<sup>27</sup>, permanece inalterada hasta hoy.

En lo que se refiere al contenido de la normativa latinoamericana, se destacan los siguientes aspectos:

- „ Las leyes de cooperativas, generalmente alejadas de la realidad concreta de las organizaciones y de los grupos de socios, tratan de regular problemas hipotéticos (lo cual lleva a excesivas prescripciones).
- „ Son leyes con un fuerte contenido ideológico: parten de un perfil cooperativo ideal, romántico, casi transfigurado que no se ajusta a las exigencias actuales.
- „ Muchas veces estas normativas están insertas en disposiciones sobre el sector comunitario o social – basado en el ideal de una “tercera vía”. Esto, aparte de algunos privilegios tributarios que se van perdiendo paulatinamente, no trajo ventajas a las cooperativas. Al contrario, dificultó su inserción en el mercado y su gestión empresarial.
- „ Las leyes, por ser muy reglamentarias, dejan poca autonomía a las cooperativas. Pese a eso, tienen también enormes vacíos en áreas de vital importancia.
- „ Existe un divorcio entre la norma legal y la posibilidad real de realizarla (inseguridad jurídica). Este hecho, que también se da en otras leyes, es especialmente importante en el caso de la legislación cooperativa, pues comúnmente las prohibiciones no están acompañadas de sanciones.
- „ Las normativas jurídicas no distinguen entre personería jurídica (cooperativa) y actividad económica (“banco”). Lo predominante para las cooperativas de ahorro y crédito parecería ser la personería jurídica; es decir, su carácter de cooperativa y no de entidad financiera. En muchos países, este argumento ha sido utilizado como justificación para no someterse a la supervisión bancaria.
- „ Recientemente, algunos países han incluido a las grandes cooperativas en las Leyes de Bancos o Instituciones Financieras. Dicha inclusión ha conllevado a frecuentes discriminaciones; en efecto, para estas cooperativas hay una clara



tendencia a establecer regulaciones especiales que invalidan las disposiciones de la Ley de Cooperativas. Esto plantea nuevamente el problema de la mezcla de aspectos organizativos y de personería jurídica con los relativos propiamente a la actividad económica.

- „ El haber sometido las cooperativas más grandes a la legislación bancaria ha comportado, por ende, su subordinación al control y vigilancia de organismos públicos especializados como las Superintendencias de Bancos. Sistemas de supervisión auxiliares casi no existen <sup>28</sup>.

#### **4. Algunas sugerencias para fortalecer al sector**

Los problemas que afectan a las CACs latinoamericanas no son imputables a su carácter de organización cooperativa, sino al “modelo” adoptado. Dicho modelo, definitivamente, está en crisis. Es evidente, por lo tanto, que solamente un cambio radical de su patrón empresarial, lo que presupone una percepción conceptual diferente sobre las funciones y el carácter de una organización cooperativa, podrá ayudar a salir de esa crisis.

Los problemas descritos son complejos, las soluciones también lo deben ser. En primer lugar, es importante buscar la **eficiencia empresarial**, no como fin en sí sino como instrumento para brindar mejores servicios financieros a los asociados. Esta se logra mediante un accionar que presupone determinadas condiciones básicas, no diferentes a las de otras instituciones financieras: liquidez, rentabilidad, seguridad y crecimiento. En segundo lugar, se debe **redimensionar** el cometido fundamental de una cooperativa, que no consiste en otorgar créditos baratos sino en la eficiencia y eficacia de los servicios financieros que se brindan a los socios. Estos consisten de depósitos (ahorros) y créditos; a ambos aspectos debe reconocerse igual importancia. El cometido de la cooperativa debe entenderse como una acción de largo plazo, consistente en mejorar constantemente la canti-

dad y calidad de los servicios financieros ofrecidos (productos, condiciones, adaptabilidad a las necesidades).

La **nueva visión** de la identidad cooperativa que debe desarrollarse en América Latina presupone cuatro pilares fundamentales:

- „ Servicio desinteresado hacia el socio.
- „ Confiabilidad.
- „ Competencia local y radio de acción limitado.
- „ Cercanía humana: debe arraigar en la comunidad respectiva.

En este contexto, **adecuadas condiciones de funcionamiento a nivel de empresa individual** son de suma importancia para un buen desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito. Áreas de trascendencia son las siguientes:

- „ Estructura de socios:
  - Membresía heterogénea dirigida al sector micro-empresarial.
  - Productos adecuados a las necesidades de estos grupos sociales. Principio local.
- „ Estructura de gobierno:
  - Encontrar un equilibrio adecuado entre mayor eficiencia empresarial y control por parte de los socios.
  - Separar ahorros y capital.
  - Reflexionar sobre las modalidades de votación (el sistema de un hombre un voto).
  - Redimensionar las funciones del trabajo honorífico.
  - Mejorar la calidad de la gerencia y del personal.
- „ Política de negocios:
  - Dar prioridad a la movilización de los depósitos.
  - Adecuar la política de créditos a las necesidades de los socios (montos, plazos, condiciones, asesoramiento).
  - Reconocer dividendos atractivos al capital.

- „ Factores de la cooperación e integración intercooperativa:
  - ☐ Reestructurar las condiciones de la toma de decisiones (no se puede trasladar el modelo cooperativo de primer grado a instituciones de segundo grado).
  - ☐ Servicios:
    - Capacitación profesional
    - Auditoría
    - Asesoramiento
    - Representación
  - ☐ Bancos o cajas centrales estrictamente subsidiarias.
  - ☐ Sistemas de garantía.
  - ☐ Estructura completa de un sistema de integración cooperativa (enlazamiento de los diferentes servicios a nivel de sistema).
- „ Factores del entorno:
  - ☐ Adecuada legislación con suficiente autonomía.
  - ☐ Supervisión de la mayor cantidad posible de organizaciones a través del organismo especializado con la instauración de un sistema de supervisión auxiliar o delegada.

## Notas

- 1 El presente texto corresponde a una conferencia dictada en la Pontificia Universidad Javeriana, en Santa Fe de Bogotá, en julio del 2000 y se basa en el libro: Dieter Hübenenthal: *Spar- und Kreditgenossenschaften in Lateinamerika im Lichte einer entwicklungspolitisch wirksamen Beratung*. Kölner Genossenschaftswissenschaft, Bd. 26; Regensburg: Transfer Verlag, 2000. Las referencias bibliográficas citadas en este artículo se limitan a lo estrictamente necesario.
- 2 Doctor en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Köln, Alemania. Consultor independiente.
- 3 Por ejemplo: Chaves, Rodrigo Alberto: *The Behavior and Performance of Credit Cooperatives: an Analysis of Cooperative Governance Rules*. Tesis doctoral no publicada, Ohio State University, 1994; Krahn, Jan P.; Schmidt, Reinhard H.: *Development Finance as Institution Building. A New*

*Approach to Poverty-Oriented Banking*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1994.

- 4 La constante evolución de las cooperativas de ahorro y crédito en muchos países europeos y, especialmente, desde hace 150 años en Alemania, donde se formaron las primeras cooperativas de este tipo, contradicen parcialmente dicha aseveración en su forma más general.
- 5 En este artículo no se hará una descripción o análisis detenido de estos puntos, ampliamente conocidos y difundidos.
- 6 En ninguna cooperativa, el único fin es el de obtener utilidades. Pero una orientación hacia las utilidades y la rentabilidad es absolutamente necesaria para poder cumplir con la finalidad superior, el servicio a los socios.
- 7 Esta también formaba parte de los principios cooperativos formulados por la ACI.
- 8 Los “principios universales” de la ACI perseguían este objetivo: solamente la entidad que supuestamente se ajustaba a estos principios era digna de llamarse “cooperativa”.
- 9 Y no podía darse, pues el interés de los socios es principalmente económico. Mientras más grandes son las cooperativas, menos posibilidades hay además para ejercer una presión social.
- 10 McKinnon, Ronald I.: *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973.
- 11 En la “rent - seeking society” los políticos entregan a determinados grupos de personas derechos especiales de uso (monopolios, subsidios, licencias, etc.), los que les permiten obtener una renta económica. Dichos grupos privilegiados son, por lo general, pequeños, bien organizados y con poder de presión. Sus intereses son muy específicos y están bien informados. Los derechos les son otorgados en perjuicio de la mayoría de las personas no organizadas y parcialmente mal informadas. Ver por ejemplo: Krueger, Anne: “The political economy of rent - seeking society”, en: *The American Economic Review*, 1974, 64:3, S. 291 - 303.
- 12 En realidad, el crédito “barato” es una ficción, si se considera –además del costo por los intereses a pagarse– la pérdida que representa tener recursos inmovilizados en la cooperativa y de baja o ninguna rentabilidad. Adicionalmente, un crédito otorgado según el sistema de “encaje” casi nunca es un crédito “a la medida” .
- 13 Sin considerar Argentina: con este país, el decrecimiento hubiera alcanzado al menos –10% promedio anual, debido a su alto peso en la ponderación.
- 14 Excepciones en pocos países confirman la regla.

- 15 Estos fracasos generalmente son atribuibles, en gran parte, también a la falta de supervisión por parte del Estado.
- 16 De acuerdo a: Williamson, Oliver E.: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*. Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen: Mohr 1990, p.17.
- 17 Cfr. el artículo de Arrow, Kenneth J.: "The Economics of Agency". en: Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J.: *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985, S. 37 - 51.
- 18 "Whenever one individual depends on the action of another, an agency relationship arises. The individual taking the action is called the agent. The affected party is the principal". Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J.: "Principals and Agents: An Overview", en: Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J.: *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985, p. 1-35, p. 2. Véase también: Jensen, Michael C.; Meckling, William H.: "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", en: *Journal for Financial Economics* 3, 1976, p. 305-360, p. 308.
- 19 Aquí no se ahondará en este tema. Pero debe quedar claro que la relación entre representantes y gerentes es de especial importancia.
- 20 Cfr. Jensen / Meckling, op. cit., 1976, p. 308.
- 21 Cfr. Fischer, Klaus; Desrochers, Martin: "Costos de agencia y la crisis de cooperativas financieras en Colombia", en: Pontificia Universidad Javeriana (Hrsg.): *Las cooperativas financieras y el desarrollo regional*. III. Seminario Internacional. Santa Fé de Bogotá, 1999, S. 45- 90. Fischer / Desrocher definen como costos de agencia "todos aquellos gastos o inversiones no productivos que realizan los representantes (agentes, en nuestro caso los administradores) de un participante en el mercado (en nuestro caso los miembros de las cooperativas) y que tienden a beneficiar al primero a desmedro del segundo". (op.cit, p. 50). Véase también: Fischer, Klaus P.; Desrochers, Martin: *La Crisis de Cooperativas Financieras en Colombia. Análisis de Causas y Prevención*. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) - Colombia, y Centre de Recherche en Économie et Finance Appliquées (CREFA), Université Laval, Canada. Santa Fé de Bogotá, FOGAFIN 1998.
- 22 Fischer / Desrochers, op. cit., 1999, p. 51.
- 23 Sobre la selección adversa consulte el famoso ejemplo de Akerlof, G.A.: "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism". in: *Quarterly Journal of Economics*, 84, S. 488-500; y también: Arrow, Kenneth J.: "The Economics of Agency", in: Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J.: *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, 1985, S. 37-51; especialmente, p. 40.

- 24 Véase especialmente: Chaves, op. cit.; Krahn, Jan P.; Schmidt, Reinhard H.: *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press 1994, y Krahn, Jan P.; Schmidt, Reinhard H.: *On the Theory of Credit Cooperatives: Equity and Lending in a Multi-tier System* –A Concept Paper. Poverty– Oriented Banking, Working paper No. 11, International Labour Office (ILO), Genf 1995.
- 25 Una extensiva réplica a estas críticas que parten de una apología de la sociedad anónima llevaría aquí demasiado lejos. Ver sobre ello: Dieter Hübenthal, op.cit., 2000.
- 26 Solamente en Uruguay se están dando serios esfuerzos para realizar actividades de outsourcing, mediante una integración estrecha y alianzas estratégicas, pese a la situación de competencia.
- 27 Es interesante, por ejemplo, considerar que la legislación cooperativa alemana de 1889 permanece casi inalterable hasta hoy.
- 28 Véase por ejemplo: Hübenthal, Dieter; Gattelet, Rubén: *El sistema cooperativo de ahorro y crédito y la supervisión especializada en América Latina. Un estudio comparativo de la situación en 11 países*. Centro de Estudios Monetarios de América Latina (CEMLA), México; Deutscher Genossenschafts - und Raiffeisenverband e.V. (DGRV), Bonn, 1998.

## Bibliografía

AKERLOF, G.A.

“The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, en: *Quarterly Journal of Economics*, 84.

ARROW, Kenneth J.

1985 “The Economics of Agency”, en: Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J.: *Principals and Agents. The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.

CHAVES, Rodrigo Alberto

1994 *The Behavior and Performance of Credit Cooperatives: an Analysis of Cooperative Governance Rules*. Tesis doctoral no publicada, Ohio State University.

FISCHER, Klaus; DESROCHERS, Martin

1998 *La Crisis de las Cooperativas Financieras en Colombia. Análisis de Causas y Prevención*. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) - Colombia, y Centre de Recherche en Économie et Finance Appliquées (CREFA), Université Laval - Canada; Santa Fé de Bogotá, FOGAFIN.

1999 “Costos de agencia y la crisis de cooperativas financieras en Colombia”, en: Pontificia Universidad Javeriana (Hrsg.): *Las cooperativas financieras y el desarrollo regional*. III. Seminario Internacional, Santa Fe de Bogotá.

HÜBENTHAL, Dieter; GATTELET, Rubén

1998 *El sistema cooperativo de ahorro y crédito y la supervisión especializada en América Latina. Un estudio comparativo de la situación en 11 países*. Centro de Estudios Monetarios de América Latina (CEMLA), México; Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V. (DGRV), Bonn.

HÜBENTHAL, Dieter

2000 *Spar- und Kreditgenossenschaften in Lateinamerika im Lichte einer entwicklungspolitisch wirksamen Beratung*. Kölner Genossenschaftswissenschaft, Bd. 26; Regensburg: Transfer Verlag.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H.

1976 “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”, en: *Journal for Financial Economics* n. 3.

KRAHNEN, Jan P.; SCHMIDT, Reinhard H.

1994 *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.

1995 *On the Theory of Credit Cooperatives: Equity and Onlending in a Multi-tier System - A Concept Paper*. Poverty - Oriented Banking, Working paper No. 11, International Labour Office (ILO), Genf.

KRUEGER, Anne

1974 "The political economy of rent - seeking society", en: *The American Economic Review*.

McKINNON, Ronald I.

1973 *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

PRATT, John W.; ZECKHAUSER, Richard J.

1985 "Principals and Agents: An Overview", en: Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J.: *Principals and Agents. The Structure of Business*. Boston, Harvard Business School Press.

WILLIAMSON, Oliver E.

1990 *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen*. Tübingen: Mohr.



# LO QUE NO PUEDE UNO SOLO INDIVIDUALMENTE PUEDEN VARIOS JUNTOS<sup>1</sup>

*Cesar Maldonado Pólit*<sup>2</sup>

La idea sobre la “Asociación de Cajas de Préstamo”, como medio de ayuda en las necesidades de la población rural, fue a la vez el programa del fundador de cooperativas y reformador social comprometido, Friedrich Wilhelm Raiffeisen, de quien el 11 de marzo de 1988 se conmemoraron 100 años de la muerte.

Frente a las confusiones y problemas en una época de trastornos económicos y sociales, Raiffeisen enarboló la idea y la realización del concepto de autoayuda. Con su acción práctica, este hombre proveyó a la clase media del siglo XIX no solamente de los fundamentos para un desarrollo saludable, sino que sentó también las bases del cooperativismo libre y democrático; el mismo que cien años después de la muerte de Raiffeisen sigue siendo tan moderno como entonces y cuya forma jurídica, como principio organizativo eficiente, descentralizado y económico, es más actual que nunca.

La vida de Raiffeisen, nacido en 1818 en la Comunidad de Hamm en Westerwald, fue impregnada por una época que se caracterizó por profundos trastornos espirituales, políticos y económicos, nunca antes vistos. Fue la época del surgimiento del liberalismo, de la libre competencia, de la industrialización y de la revolución técnica. Fue el tiempo de la máquina de vapor, del telar mecánico, el tiempo de la explosión demográfica, acompañada de hambrunas y de necesidades sociales inimaginables. Únicamente en el período de 1816 a 1890 emigraron cinco millones

de alemanes y buscaron su suerte —la mayor parte de las veces su simple supervivencia— en el ‘nuevo mundo’.

Raiffeisen vivió el tiempo del surgimiento del movimiento obrero, del Manifiesto Comunista y de la revolución de marzo de 1848, así como el tiempo de la Iglesia de San Pablo (en Frankfurt) y del Reino Alemán. En el campo, no se habían aún superado las secuelas de la Reforma Agraria de Stein-Hardenberg, y ya se producía la transición de la economía natural a la monetaria, enfrentando a los campesinos con problemas totalmente nuevos.

Métodos anticuados de manejo de los cultivos condujeron repetidas veces a cosechas fracasadas y a hambrunas, que recién hacia finales del siglo XIX pudieron ser superadas a través de métodos mejorados de producción, por ejemplo con la aplicación de los abonos minerales. Con la migración del campo a la ciudad surgieron nuevos problemas en las regiones urbanas, donde se instauró la nueva clase obrera, denominada después proletariado, y donde la clase media artesanal se empobrecía a todas luces.

Delante de este telón de fondo hay que honrar los logros de hombres comprometidos que se entregaron sin escatimar fatigas al mejoramiento de la situación descrita.

Raiffeisen, uno de nueve hijos de un agricultor y alcalde honorario, al terminar la escuela primaria fue discípulo del párroco del lugar, para ingresar luego en la carrera y la formación militar prusiana, la misma que, en el período de 1835 a 1843, le llevó a Colonia, a Koblenz y a Sayn. Una incipiente falla en la vista le obligó a abandonar el servicio militar en 1843 y a pasar al servicio administrativo civil. En 1845 fue nombrado alcalde titular del Municipio de Weyerbusch en Westerwald, que comprendía 25 comunidades.

En este lugar experimentó en su trabajo práctico, en forma drástica, la miseria de la población rural, la misma que se hallaba agravada por los negociantes usureros. Luego de una cosecha malograda, en el invierno de hambre de 1846/47, fundó Raiffei-

sen en Weyerbusch la “Asociación para el autoabastecimiento de pan y frutas”. A pesar de los deficientes medios de comunicación de entonces, esta asociación de consumo logró proveerse en gran cantidad de pan, frutas y papas de lugares lejanos. Instaló una panadería, la misma que se mantenía en funcionamiento día y noche, de tal forma que –en breve tiempo– estuvo en condiciones de ofertar el pan a un precio 50% inferior al vigente, a los pobres habitantes del lugar.

Raiffeisen se guiaba por motivos profundamente cristianos y pensaba en términos caritativos intentando primero atraer ayuda de los ciudadanos pudientes hacia las clases necesitadas de la población. La así denominada “Asociación de Panaderos de Weyerbusch” llevaba aún en forma muy pronunciada rasgos caritativos y no resaltaba, como otras asociaciones posteriores, el pensamiento de la autoayuda ilimitada.

Todavía dentro de la corriente del cristianismo caritativo, Raiffeisen fundó en 1849, en el vecino pueblo de Flammersfeld al que había sido trasladado en calidad de alcalde, la “Asociación de Ayuda de Flammersfeld”, que, entre otras cosas, trataba de mejorar la situación de los campesinos a través de la compra en común de ganado.

Raiffeisen había reconocido claramente que el usurero constituía el núcleo de los problemas en el medio rural. Decía, por ejemplo, que “así como de un suelo desgastado y poco fértil brotan una y otra vez malezas y hongos venenosos, de igual forma encontramos en aquellas zonas habitadas por población pobre y necesitada plantas humanas venenosas, los usureros, para quienes el negocio consiste en explotar en forma inmisericorde, para su enriquecimiento, la necesidad de sus prójimos más indigentes. Al igual que fieras salvajes sobre su presa, así se precipitan estos vampiros sin conciencia sobre los campesinos hambrientos e indefensos, explotando su inexperiencia y necesidad, con el fin de apoderarse de toda su pertenencia y patrimonio por medio del conocido negocio usurero. Una tras otra las familias campesinas son arrastradas a la ruina”.

Asimismo la Asociación de Beneficencia de Heddesdorf, fundada en 1854, participaba todavía del carácter de ayuda caritativa por parte de terceros. A través de la experiencia práctica, sin embargo, iba reconociendo Raiffeisen cada vez más claramente que la tal situación podía ser mejorada únicamente sobre la base de la autoayuda comunitaria.

En el año 1864 transformó dicha Asociación de Beneficencia de Heddesdorf en la “Caja de Préstamos Asociada de Heddesdorf”. De este modo surgió la primera Cooperativa de Crédito Rural de Alemania, consumándose, al mismo tiempo, el paso de la asociación de beneficencia a la autoayuda.

“La creciente pobreza de la población rural, que llama la atención en muchas zonas, requiere una fuerte ayuda. De acuerdo a la experiencia, dos cosas son necesarias: dinero y conocimiento para emplearlo lo más útilmente posible. Los conocimientos requeridos se alcanzan a través de la capacitación; el dinero puede adquirirse únicamente a través de la asociación. Las asociaciones aquí propuestas se basan en la autoayuda ineludible. Esta última posibilita el despliegue, así como la amplia aplicación y habilitación de las fuerzas de la población”.

“Con el dinero solo, sin embargo, todavía no se consigue ninguna mejora; mucho más importante es la enseñanza sobre cómo emplear de la forma más útil los medios financieros adquiridos a través de la asociación” (Raiffeisen).

Raiffeisen concentró sus esfuerzos primero en la solución del problema del crédito de la población campesina y en el quebrantamiento del monopolio del prestamista usurero.

Las “Asociaciones de Cajas de Préstamo” tomaron a su cargo, junto con la satisfacción de las necesidades de crédito, tareas esenciales en cuanto a la provisión de medios de producción, tales como: semillas, fertilizantes, animales y alimentos para ganado. En su accionar posterior, Raiffeisen extendió este principio a la comercialización de productos agropecuarios. También aquí pudo aplicarse el principio de la asociación de agricultores inde-

pendientes, que se unen con miras a realizar tareas económicas especiales.

Raiffeisen se caracterizó por una profunda religiosidad y convicción cristiana, como ya se señaló; de tal forma que un activo amor al prójimo era el motor principal de su accionar, el mismo que se plasmó en la fundación de cooperativas. Sin embargo, él mismo estableció claramente que las cooperativas tienen el único propósito de ofrecer servicios económicos a sus asociados. Partía, por cierto, de principios religiosos, pero rechazaba estrictamente toda orientación religiosa de las cooperativas.

Desde la fundación de la primera cooperativa hasta su muerte, Raiffeisen trabajó incansablemente en la instauración de una organización global (confederación o federación) que aglutinase a las cooperativas que iba fundando. Sus primeras experiencias en este sentido las delineó en 1866 en su libro: “Las Asociaciones de Cajas de Préstamo”, el mismo que tuvo cinco ediciones ampliadas por el mismo autor y fue traducido a varias lenguas extranjeras durante su vida. Este manual práctico para la fundación y administración de cooperativas fue un instrumento importante para la difusión de las cooperativas, primero en Europa y más tarde en el mundo entero.

A través de este libro y de los éxitos alcanzados con las primeras organizaciones, el cooperativismo se extendió rápidamente, hasta tal punto que, pocos años después, Raiffeisen instauró la primera central de servicios cooperativos a nivel regional: la “Asociación Agrícola del Rin Prusiano”. En 1877 fundó la primera federación del cooperativismo rural: la “Superintendencia de Cooperativas Rurales”.

Con miras a equilibrar la liquidez entre las Cajas de Préstamo pequeñas, creó la federación de las cooperativas de crédito provista de Cajas Centrales regionales, así como de un “Banco General Agrícola Alemán”. En base a observaciones y experiencia, Raiffeisen trasladó esta misma idea al terreno del procesamiento y comercialización de productos agropecuarios.

Como primer ejemplo de Central de Mercadería puede considerarse la Sociedad Comercial, fundada en 1881 y administrada por el mismo Raiffeisen: “Raiffeisen y Asociados”.

Con grandes esfuerzos y ya casi ciego, Raiffeisen emprendió una gira de conferencias en todo el país, con el fin de presentar y difundir su idea de la autoayuda, de la autoresponsabilidad y de la autogestión en cooperativas. Con gran entrega condujo a veces acaloradas discusiones con otros fundadores de cooperativas, tales como Hermann Schulze-Delitzsch o Wilhelm Haas. Estas discusiones sirvieron para hacer madurar el desarrollo del cooperativismo, aun cuando hubieren existido diferencias al principio.

Friedrich Wilhelm Raiffeisen murió antes de cumplir setenta años, el 11 de marzo de 1888 en Heddesdorf de Neuwied; pero su idea de la cooperativa como una forma empresarial para ayer, para hoy y para mañana, perdura y no muere. Con sus intentos y experiencias prácticas, Raiffeisen encontró una forma empresarial que no sólo sirvió para solucionar los problemas de aquel tiempo, sino que sigue siendo moderna en nuestros días y lo será en el futuro. ¿En qué radica lo especial de esta forma empresarial y en qué consistía lo nuevo y practicable en aquel tiempo? Como sucede en toda situación de emergencia, también en el siglo XIX, frente al deterioro en la ciudad y en el campo, las llamadas de auxilio por ayuda de afuera, principalmente por parte del Estado, se elevaron. Raiffeisen, que al principio había requerido ayuda externa para sus asociaciones, reconoció bastante rápido que aquello constituía un callejón sin salida.

De aquel caer en cuenta a la conclusión de que la situación crítica sólo puede superarse en base a la iniciativa propia, había ya muy poco trecho. De ahí surgió la idea de la autoayuda, la idea de la asociación voluntaria con el propósito de ayudarse a sí mismos, sin que por asociarse tuviesen que renunciar a su empresa económica individual. Este concepto básico es el que garantizó y garantiza el éxito de las cooperativas, entonces y ahora.

“La ayuda directa sin contribución por parte de la población se ha comprobado que es sumamente perjudicial. En primer lugar, uno no sabe en tal situación dónde establecer los límites de la ayuda; pero lo más grave es que en la población se asienta la posición confiada de esperar nada más la ayuda en cada situación de necesidad”.

“Tenemos que ayudarnos a nosotros mismos; todas las condiciones están dadas para ello; todos los medios y fuerzas están a nuestra disposición en abundancia; únicamente hace falta ponerlas en funcionamiento. No necesitamos ayuda externa; más aún, dicha ayuda es perjudicial, porque paraliza las propias fuerzas” (Raiffeisen).

Existen ciertamente tareas especiales cuya ejecución es más fácil asociándose que individualmente; ya se trate de la obtención de crédito o la comercialización en conjunto de productos agropecuarios. En todos los casos, sin embargo, los socios de la cooperativa no son privados de su responsabilidad con respecto a su actividad económica individual. De esta forma se conjugan dos elementos de la actividad económica, que aparentemente son entre sí contradictorios: la cooperación y la competencia. Los socios de la cooperativa no son privados de las condiciones de competencia, que son la responsabilidad y control sobre su propia actividad económica; y, por otro lado, aprovechan al mismo tiempo las ventajas de la cooperación al asociarse en cooperativa para ciertas actividades que es más factible realizarlas en común. El mantenimiento de los incentivos económicos individuales es uno de los puntos esenciales del cooperativismo concebido por Raiffeisen y, a la vez, uno de los principales argumentos para su éxito.

Por lo tanto, no solamente la división del trabajo, sino también el principio fundamental de la integración de unidades autónomas independientes en empresas de apoyo económico, corresponde a los descubrimientos científicos más modernos. Desde la economía organizacional-empresarial hasta cuestiones so-

bre cómo debe equiparse un Estado moderno, la ciencia de hoy día desemboca siempre en un sistema que trata de combinar las ventajas de escala con la mayor autonomía posible de los asociados; pues es sabido que el tamaño trae consigo no sólo ventajas de racionalización, sino –también– desventajas para el individuo, que corre el peligro de ser devorado en las grandes estructuras anónimas. En otros términos, junto con las ventajas que ciertamente trae la producción en gran escala, mientras más grande es la empresa, se reducen paralelamente las posibilidades de influencia por parte del individuo.

En la cooperativa, en cambio, se trata, por un lado, de que ningún socio quede fuera de las ventajas de la asociación; pero, por otro, que tampoco se perjudique el libre desenvolvimiento de sus fuerzas. Más aún, el principal cometido de la autoayuda consiste precisamente en procurar el mayor desarrollo posible de aquellas fuerzas individuales.

Pare contrarrestar el dilema descrito, entre tamaño y participación, el premio Nobel de Economía de 1986, James Buchanan, propuso la “teoría de la descentralización”, según la cual la actividad económica debe ser lo más descentralizada posible, pero en cada rama individual debe ser tan centralizada como sea necesario de acuerdo a criterios económicos y técnicos. Así pues, lo que hoy en día se justifica científicamente, en esencia no es otra cosa que lo que Raiffeisen definió como “descentralización centralizada”.

Hace más de cien años, por tanto, Raiffeisen integró lo que según la moderna investigación organizacional se identifica como combinación ventajosa de centralismo y racionalidad con la descentralización e incentivos de la libre decisión. Tanto en la empresa cooperativa individual, en la que los socios y su autonomía constituyen el elemento descentralizador, como en la federación o confederación cooperativa, este sistema integrador (que se puede denominar “sistema Raiffeisen”) es fácilmente reconocible.



En el “sistema Raiffeisen”, por tanto, se centralizan únicamente aquellas funciones que el socio por sí solo no puede realizar económicamente. La norma consiste en “**lo más descentralizado como sea posible y lo más centralizado como sea necesario**”.

Raiffeisen reconoció, evidentemente, que una organización descentralizada daría a las cooperativas la posibilidad de atender mejor las necesidades e intereses de los socios, diferentes según regiones y según lugares. Pero, al mismo tiempo, estableció la condición ineludible de que dichas empresas sean económicamente solventes.

Para Raiffeisen, por tanto, el tamaño absoluto de una cooperativa no constituía ningún dogma; se guiaba, más bien, exclusivamente por el criterio del tamaño mínimo, económicamente razonable y necesario, que a la vez pudiese atender de manera flexible las necesidades de los socios. En este sentido, no puede prescribirse, para ningún tipo de cooperativa ni para ninguna cooperativa en particular, un tamaño válido para todo tiempo. Según este principio de Raiffeisen, el tamaño de una empresa cooperativa dependerá del contexto económico y deberá ser modificable de acuerdo a las condiciones macroeconómicas.

Con esta combinación entre pequeñez y grandeza no sólo se obtienen tamaños empresariales óptimos económica y técnicamente, sino que a la vez se cubre otro campo de la ciencia moderna, aquel referente a los problemas de información y control.

A este campo pertenece la información sobre la elegibilidad de los clientes de crédito, sobre la calidad de los productos que hay que comprar, hasta aquella acerca de la confiabilidad a largo plazo de una contraparte de negocios. A él pertenecen también cuestiones acerca del control del rendimiento y motivación. La forma empresarial cooperativa, hoy día como entonces, ofrece una respuesta a los problemas planteados.

A través de la responsabilidad solidaria del grupo de socios en la cooperativa de ahorro y crédito, cada uno es elegible para crédito, con lo cual se soluciona para el proveedor del crédito el

problema de información y control. La responsabilidad solidaria hizo posible la extensión del negocio crediticio, el mismo que antes estaba restringido a causa de la deficiencia o imposibilidad del proveedor de crédito de probar la elegibilidad de los clientes y su desenvolvimiento luego de la concesión del crédito.

“La responsabilidad solidaria de los socios tiene el propósito no sólo de proveer los medios de pago necesarios, sino también de concientizar a cada socio sobre su obligación de comprometerse uno para todos y todos para uno” (Raiffeisen).

De modo similar se resuelve en las cooperativas de comercialización el problema de información y confianza del consumidor con respecto a la calidad de los productos ofertados por la cooperativa. Por ejemplo, en las plantas pasteurizadoras existe una dependencia mutua: por un lado, estas se encuentran supe-ditadas al abastecimiento de leche por parte de los campesinos y, por otro, constituyen las únicas compradoras del producto. Esta doble dependencia se resuelve en la cooperativa por el hecho de que la pasteurizadora pertenece a los mismos campesinos que la abastecen con la leche que producen; los campesinos socios determinan, además, el destino, en el largo plazo, de la empresa.

Todas estas ventajas de la organización cooperativa presuponen, por supuesto, que la determinación empresarial procede de forma democrática; de ahí que Raiffeisen añadiera al principio de la autoayuda, los principios de la autoresponsabilidad y de la autogestión.

A través de la democracia interna, los socios participan en las decisiones de la empresa cooperativa y determinan su política de acuerdo al principio ‘un socio, un voto’. De igual modo, el control democrático interno constituye un elemento esencial de la cooperativa, cuyo cometido fundamental es su obligación para con los socios.

Las formas aparentes de las cooperativas se han modificado, naturalmente, desde aquellos años del nacimiento cooperativo; pero estas modificaciones corresponden precisamente a la

exigencia original de Raiffeisen, en el sentido de que las cooperativas deben adaptarse a las cambiantes condiciones macroeconómicas. Pensadores adelantados a su tiempo como Raiffeisen crearon una forma organizativa a la altura de los conocimientos actuales sobre una óptima organización. Pues las cooperativas combinan, de la mejor manera, la autonomía descentralizada de cada socio con las ventajas de una integración complementaria.

### **Economía de mercado en responsabilidad social**

Las cooperativas son más que un razonable principio organizativo microeconómico; ellas encarnan un enorme significado macroeconómico, tan valedero para la competencia inmisericorde del siglo XIX, como para la actual economía de mercado socialmente atada.

Las ventajas de la competencia eran ya evidentes en el tiempo de Raiffeisen, pero en términos hasta cierto punto todavía incontrolables y con el agravante de que gran parte de la población aún carecía de las condiciones esenciales para participar en ella con éxito.

Al igual que hoy en día en gran parte de los países en desarrollo, los agricultores de la Europa del siglo XIX, así como los pequeños artesanos de las ciudades, simplemente no eran competitivos. Y precisamente en esta situación irrumpe Raiffeisen; su objetivo no era exactamente eliminar la competencia y sustituirla con limosnas sociales para el pueblo, ni con medidas gremiales de protección para asegurar su supervivencia. Su objetivo era, más bien, hacer competitiva a la clase media, no por medio de ayuda externa, sino por medio de la mencionada autoayuda a través de la asociación.

Las cooperativas colocan a los asociados en condiciones de enfrentar a la competencia, eliminando a la vez los efectos negativos de ese sistema; pues la competencia tiene la virtud de reducir el poder de mercado, mientras mayor sea el número de participantes en él.

En la situación encontrada por Raiffeisen en su tiempo, uno de los problemas esenciales de las economías individuales radicaba en la provisión de crédito. En el campo, principalmente, faltaban las condiciones para un acceso formal al crédito; sólo había bancos en las ciudades y, aún allí, era imposible para los pequeños artesanos conseguir crédito. La única fuente accesible de crédito eran los prestamistas usureros, que se habían dividido las diferentes zonas del campo. La posición monopólica de dichos prestamistas usureros había acarreado situaciones insostenibles en lo que respecta a la provisión de crédito.

Frente a estos prestamistas fuera de competencia se contraponen las Asociaciones de Cajas de Préstamo, las mismas que posibilitan a sus asociados el acceso al crédito, no con ayuda externa, sino basándose en la iniciativa propia, a través de la reunión de fuerzas. Más aún, los socios de las Asociaciones de Cajas de Préstamo se hicieron por sí mismos elegibles de crédito para terceros, movilizándolo así la circulación sistemática de ahorro y crédito en el medio rural.

De esta forma, las cooperativas de crédito llegaron a ser una importante fuerza social, en un doble sentido: por un lado, cubrieron la necesidad de crédito e hicieron competitivos a sus asociados; por otro, dichas empresas cooperativas rompieron como tales el monopolio explotador de los prestamistas usureros. En un tiempo en el que aún no estaban vigentes las legislaciones de sanción y control de monopolios y carteles, las cooperativas constituyeron, a través de su sola presencia, un elemento de equilibrio en la competencia. Con las cooperativas, Raiffeisen había creado un contrapoder frente a los señores del mercado; por ejemplo, las cooperativas de viticultores contrarrestaron las alianzas entre los comerciantes de vinos.

“Tan pronto como se instalaba una panadería, ya era posible vender el pan a un precio 50% por debajo del precio de la zona. De esta manera, no únicamente se favorecía a la población pobre, sino que se lograba rebajar el precio del pan en la totalidad de la zo-

na. Los éxitos logrados mostraron lo que pueden hacer las fuerzas cuando se reúnen”.

En casi todos los campos en que actúan, las cooperativas aseguran la competitividad de sus asociados, los mismos que permanecen autónomos en sus empresas, limitándose la acción de la asociación únicamente a los servicios suplementarios. Más aún, las cooperativas como tales son igualmente empresas que compiten en aquellos campos en los que los socios individuales no serían competitivos; ellas intervienen como oferentes frente a grandes empresas, negociando de igual a igual precios y condiciones en el mercado.

A través de la actividad suplementaria por parte de las cooperativas, se posibilita que las pequeñas empresas participen en el sistema de la competencia en primera fila; y lo que vale para la integración de los individuos en cooperativas, vale de igual modo para la integración de las cooperativas en federaciones u organizaciones de grado superior.

Por otro lado, el orden económico actual establece el combate a los abusos del puro sistema de competencia, como lo hizo Raiffeisen en su tiempo. El actual componente social de la economía de mercado corresponde exactamente al punto que inspiró a Raiffeisen la idea del cooperativismo. En otros términos, la actual economía social de mercado expresa en términos modernos las ideas de Raiffeisen: la libertad de los individuos sobre la base de la competencia, evitando los costos sociales, los mismos que son eliminados por las cooperativas según las reglas de la economía de mercado, constituyéndose así en un componente integral y apoyo esencial de la economía social de mercado.

### **Descentralización centralizada**

“Lo que no puede un individuo solo, pueden muchos juntos”. Este principio del sistema cooperativo, que vale para los individuos o empresas individuales, vale también para las coope-

rativas como tales. Esto lo reconoció Raiffeisen muy pronto: la necesidad de las cooperativas también de asociarse en organizaciones de segundo y tercer grado; de ahí que este sistema de integración cooperativa se denomine el “*Sistema Raiffeisen*”.

Puesto que las cooperativas, por encargo de sus asociados, deben atender en forma móvil las necesidades locales, la descentralización necesaria las lleva a constituir pequeñas unidades, que no pueden prestar ciertos servicios, o no los pueden prestar con suficiente calidad o a costos razonables. La solución de este problema está, por tanto, en el principio de la integración o cooperación de las organizaciones entre sí, a través de la formación de asociaciones empresariales (federaciones y uniones) complementarias.

Por ejemplo, cuando en la práctica la liquidez de las Asociaciones de Cajas de Préstamo fluctuaba a lo largo del año, Raiffeisen reconoció la necesidad de una compensación de liquidez entre las cooperativas a nivel local y fundó, para el efecto, en 1872 el ‘Banco Cooperativo Agrícola del Rin’ en Neuwied, que constituyó el primer Banco Central a nivel rural. En 1874, fundó los Bancos Centrales de Hessen y Westfalen.

“La organización (de Bancos Cooperativos) constituye el único medio de asegurar el futuro de las Asociaciones de Cajas de Préstamo, puesto que por medio de ellos las Asociaciones no se hallan ya solas, ni expuestas a la arbitrariedad y variabilidad del tiempo” (Raiffeisen).

Con la creación de dichos institutos centrales, se resolvió a la vez el problema del refinanciamiento de las cooperativas rurales de crédito, las mismas que, debido a la estructura especial de las necesidades de crédito, se veían obligadas a respaldar con depósitos a corto plazo sus préstamos a largo plazo. Más aún, en un tercer nivel de integración del sistema bancario cooperativo, en el proceso de asociación de los Bancos Centrales entre sí, se vio que era razonable crear un instituto central, el Banco General Cooperativo Agrario.

Actualmente, en Alemania la base del sistema bancario cooperativo consta de 3.600 Bancos Raiffeisen y Bancos Populares con 20.000 sucursales, todos con la capacidad de actuar como Bancos Universales, es decir, de realizar toda clase de transacciones y de ofrecer todos los servicios bancarios. Como puntos cardinales en los movimientos monetarios de los bancos cooperativos, los Bancos Centrales Cooperativos ingresan, por ejemplo, excedentes de dinero con el fin de ponerlos a disposición de otras cooperativas de crédito; o también consiguen, acceso al mercado monetario internacional para los Bancos Raiffeisen y Bancos Populares individuales.

Pero Raiffeisen no limitó la cooperación en el sistema cooperativo únicamente al negocio bancario, sino que vio desde muy temprano que sobre todo la población rural debía ser abastecida con servicios más amplios en campos aledaños al monetario. Esta clarividencia llevó hace más de cien años a colocar la primera piedra de un desarrollo que dio origen a lo que hoy en día se conoce como la 'Alianza de Servicios' de los Bancos Cooperativos. Como servicio principal Raiffeisen introdujo, por ejemplo, el seguro de vida —mucho antes de la introducción del seguro social constitucional.

Hoy en día, el Seguro R + V de los Bancos Populares y Bancos Raiffeisen actúa como empresa asociada no únicamente en el terreno del seguro de vida, sino en todos los sectores del sistema de seguros y complementa de este modo los servicios de los Bancos Cooperativos a nivel local, a través de una oferta completa de servicios de seguro. Cada instituto de crédito cooperativo a nivel local está, por tanto, en condiciones de ofrecer todo el paquete de servicios financieros modernos, a través del apoyo a nivel de Bancos Centrales Cooperativos.

Ya las primeras cooperativas de Raiffeisen proveían a los agricultores con medios de producción, como por ejemplo, semillas y ganado. Y las Asociaciones de Cajas de Préstamo fueron equipadas con departamentos especiales para el negocio de provisión y mercadeo agrícola. Pero, además, surgieron otras coope-

rativas únicamente para estas actividades, tales como las cooperativas de provisión de insumos y las de comercialización, las cooperativas lecheras y las de viticultores.

La íntima relación entre negocio bancario y negocio de provisión y mercadeo llevó a Raiffeisen a concebir la necesidad de promover la formación de organizaciones de segundo grado, en la forma de Centrales. La primera Central de este tipo, especializada en el abastecimiento de las cooperativas, fue fundada por él mismo bajo el nombre de ‘Raiffeisen y Consortes’.

Las Centrales acopian los productos demandados y ofertados por las cooperativas asociadas y los habilitan en lotes de venta al por mayor, aprovechando de esta forma las ventajas de la comercialización con grandes contrapartes del mercado y disponiendo de modernas instalaciones de almacenamiento, procesamiento y mercadeo. Dichas Centrales procuran el intercambio comercial interregional y trabajan en íntima conexión no solamente con las cooperativas asociadas, a las que proveen de un sinnúmero de servicios, sino también con las otras Centrales.

A nivel nacional, se establecen asimismo organizaciones de tercer grado, que asocian las Centrales de provisión y mercadeo en Centrales Nacionales (o Federales), las mismas que tienen como tareas principales el desarrollo de mercados comunes, la coordinación de mercados supraregionales, la compra mancomunada en el mercado internacional y la exportación mundial.

Aparte del negocio bancario y de mercadería, Raiffeisen creó también cooperativas en otros campos: en 1881 fundó en Neuwied una imprenta, que aún existe bajo su nombre y en la que durante un tiempo se imprimió la ‘Hoja Cooperativa Agraria’, el primer periódico de la Organización Raiffeisen.

Un sistema cooperativo organizado en esta forma federativa y confederativa requiere de un órgano que coordine las opiniones e intereses hacia adentro y que los represente hacia afuera; así fue como Raiffeisen ya en 1877 fundó la “Superintendencia de Cooperativas Rurales”, como organismo supremo de control y coordinación. Funciones importantes de este organismo



constituyen no sólo la asesoría y apoyo a las cooperativas, sino también la protección a los socios de las cooperativas contra pérdidas en sus empresas; para el efecto, Raiffeisen desarrolló el sistema de revisión cooperativa como instrumento de la autogestión de la organización cooperativa y encargado de la auditoría de las cooperativas.

“La Superintendencia tiene la tarea de difundir y apoyar a las Asociaciones de Cajas de Préstamo, de asistirlas con consejo y ayuda, de promover sus intereses en todo sentido y de representarlás hacia fuera” (Raiffeisen).

Hoy día, las tareas de auditoría corren a cargo de Corporaciones Cooperativas Regionales, las mismas que, además, asesoran a sus asociados en cuestiones de derecho, impuestos, organización, construcción y otras; llevan a cabo trabajos de comunicación pública y publicidad, así como patrocinan la educación en el campo cooperativo, en colaboración con la Academia Alemana de Cooperativas.

Las Superintendencias de Cooperativas a nivel nacional (Federal) asesoran a sus asociados en todas las cuestiones supra-regionales; los representan frente al Gobierno, el Parlamento, la Administración Pública y otros grupos de interés; desarrollan y coordinan la publicidad; asesoran en todos los problemas jurídicos, económicos y empresariales; coordinan la formación y capacitación; y, desarrollan una actividad pública en común.

Todo este sistema cooperativo se basa en el proceso de formación de voluntades ‘de abajo hacia arriba’. Lo que importa y es decisivo para el conjunto es, en definitiva, la voluntad de los socios de las cooperativas resultante de la decisión mayoritaria según el principio ‘un miembro - un voto’. Tanto a nivel regional como nacional, deciden las mismas cooperativas lo que debe hacerse en su Organización o en su Empresa Central; éstas, a su vez, están obligadas a avalar dicha voluntad, a crear espacios libres y a desarrollar campos de acción en interés de la organización. El lema: **autoayuda, autoresponsabilidad y autogestión** conduce a

un principio de organización democrática que atraviesa todo el sistema y en el que Corporaciones y Empresas Asociativas funcionan como elementos de la autogestión. Los gremios y órganos, establecidos de acuerdo a reglas democráticas, son los garantes de la formación democrática de la voluntad y, por tanto, un presupuesto importante de su capacidad de servicio en favor de sus asociados.

### **Bancos Raiffeisen y Bancos Populares**

A comienzos de los años setenta del siglo que finalizó, los Bancos Raiffeisen, institutos de crédito en el medio rural, y los Bancos Populares, cooperativas de crédito según la línea de Schulze Delitzsch para el medio urbano, se unieron en estrecha colaboración para formar un grupo bancario cooperativo único.

En 1986 existían en Alemania Federal alrededor de 3.600 Bancos Raiffeisen y Bancos Populares, con más de 11 millones de socios y más de 20 millones de clientes. Como se indicó, este sistema funciona con 20.000 sucursales, las mismas que actúan como bancos universales y proveen a sus socios y clientes todo el paquete de servicios bancarios. A este sistema pertenecen cinco Bancos Centrales Regionales, encargados de velar por la liquidez de los institutos de crédito locales.

El DG Bank –Banco Cooperativo Alemán– en Frankfurt, funge prácticamente como la Superintendencia de Bancos Cooperativos a nivel supraregional y internacional; mantiene el balance de liquidez entre los Bancos Centrales Regionales. Dispone, además, de puntos de apoyo, coparticipaciones y sucursales desde Londres a Tokio, de Zurich a Los Angeles y desde Luxemburgo a Kuala Lumpur o Hong Kong.

Característica común de todo el sistema constituye la “descentralización centralizada”; es decir, la estrecha colaboración en un sistema asociativo descentralizado y la conexión local de cada Banco Cooperativo, así como el contacto personal con los socios y clientes en la región. La fuerza de esta relación se manifiesta

ta en el hecho estadístico de que uno de cada tres ciudadanos adultos de Alemania Federal es hoy día socio de un Banco Popular o un Banco Raiffeisen. Especialmente fuerte es dicha relación en la clase media empresarial: 60% de todos los artesanos, 75% de todos los comerciantes y 80% de todos los agricultores son socios de un banco cooperativo.

Originarias –históricamente– del movimiento Raiffeisen, existen aún en Alemania Federal 2.000 cooperativas de crédito que atienden adicionalmente al negocio de provisión y mercadeo y constituyen, al mismo tiempo, el segundo gran sector del cooperativismo alemán. Existen, por otro lado, 6.100 cooperativas rurales que también se encargan de la provisión de medios de producción para la agricultura y de la comercialización de productos agropecuarios. Más de la mitad de sus compras y ventas los agricultores alemanes las realizan con sus cooperativas.

La importancia, para la agricultura alemana, de las cooperativas Raiffeisen de servicio y provisión y mercadeo, se manifiesta en el hecho de que casi todo agricultor, viticultor y horticultor es socio de una o más cooperativas, las mismas que ocupan, a su vez, alrededor de 140.000 trabajadores, constituyéndose así en un importante generador de plazas de trabajo en el medio rural.

Las cooperativas de provisión y mercadeo abastecen a los agricultores con fertilizantes, alimentos concentrados, herramientas y agroquímicos; este repertorio se completa, además, con otros productos como: combustibles, materiales de construcción, una oferta diferenciada de artículos para el hogar y el jardín. A la vez, dichas cooperativas Raiffeisen asesoran al agricultor en lo referente a su producción comercial, acopian y comercializan granos, colza, papas y otros productos del campo.

Un importante sector cooperativo de comercialización agropecuaria, propiciado igualmente por Raiffeisen, es el de las pasteurizadoras de leche; 80% de las empresas productoras de leche en Alemania pertenecen a este sector.

La misma competencia comercial, característica de todo mercado en la actualidad, ha propiciado un desarrollo similar en el sector cooperativo de la comercialización de ganado y carne. En efecto, las cooperativas de dicho sector llevan a cabo el comercio de ganado de engorde y de cruce; acopian, faenan y procesan animales de ganado bovino, porcino y otros. Inclusive, la inseminación artificial es una actividad realizada por este tipo de organizaciones.

Los mercados de las cooperativas de comercialización de frutas y verduras, en las zonas de producción, consisten en centros de acopio y distribución, cuya función es contribuir al abastecimiento de la población local con productos autóctonos.

Las cooperativas han probado su capacidad de adaptación a las cambiantes condiciones del mercado, sin alejarse de su misión empresarial fundamental de servicio a los socios y clientes. Cada cooperativa pertenece como socia a una Corporación Auditora (Superintendencia). Además, de acuerdo a la Regulación de Cooperativas de 1972, los Bancos Cooperativos están asociados a la Superintendencia Federal de los Bancos Populares y Bancos Raiffeisen. Por otro lado, la Corporación Raiffeisen tiene bajo su jurisdicción a 6.100 Cooperativas de Mercadeo. Finalmente, como tercera Superintendencia General, existe la ZENTGENO –Corporación Central de las tiendas cooperativas al por mayor y empresas de servicios– que atiende a las cooperativas de compra y venta en el sector de mercadería.

### **Raiffeisen a nivel mundial**

Se calcula que en el mundo existen alrededor de 650.000 empresas cooperativas con unos 300 millones de socios. El nombre de Raiffeisen apenas se encuentra en algunas de ellas, pero lo que une a todo este grupo de empresas son los tres principios del sistema Raiffeisen: autoayuda, autoresponsabilidad y autogestión.

En los países del tercer mundo se reconoció, sobre todo después de la segunda guerra mundial, que las cooperativas son un instrumento apropiado para promover el desarrollo económico en las áreas rurales. El argumento de **'ayuda para la autoayuda'** se elevó como máxima de la ayuda para el desarrollo.

Los pequeños agricultores de estos países se encuentran expuestos a las condiciones que motivaron la idea de Raiffeisen hace 150 años. Les falta capital, medios de producción y conocimiento para desarrollar mejores métodos de producción, condiciones que los hace presa obligada del prestamista intermediario.

Mientras en los países menos desarrollados la cooperativa, como organización de autoayuda, puede considerarse instrumento de primera clase para superar su situación económica; en los países que se encuentran en el punto de inflexión hacia la industrialización, el énfasis recae sobre la cooperativa como instrumento de asociación e integración, que en la fase de transición de país agrario a país industrializado, constituye el medio de acceso a los mercados nacional e internacional.

Desde la época de Raiffeisen es ya tradición el intercambio internacional y la ayuda mutua en el movimiento cooperativo. En 1968 se fundó la Unión Raiffeisen Internacional, como un foro para el intercambio de experiencias y opiniones, al que pertenecen 82 corporaciones socias de 42 países. Dicha Unión practica la ayuda para el desarrollo a través de la transmisión y difusión de los fundamentos espirituales de la idea cooperativa y de las experiencias acumuladas. Para el efecto, la Unión organiza seminarios y eventos para transmisión de conocimientos, sin pretender, por supuesto, trasplantar a los países en desarrollo y/o organizaciones jóvenes conceptos y estructuras de los países desarrollados. La máxima es siempre: **autoayuda a través de la asociación bajo consideración de las condiciones locales.**

Desde las cooperativas de producción en los países en desarrollo, a través de las cooperativas de mercadeo en los países en transición al desarrollo, hasta las modernas cooperativas de crédito y comercialización en los países industrializados –una idea

atraviesa todo este movimiento: las empresas cooperativas se han impuesto mundialmente en mercados continuamente cambiantes.

## Notas

- 1 Las ideas expresadas en este artículo están inspiradas en un documento publicado, con ocasión del centésimo aniversario de la muerte de Friedrich Wilhelm Raiffeisen, por el *Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisen Verband, e.V.*: “Lo que para uno individualmente no es posible, lo logran muchos en conjunto”, Deutscher Genossenschafts-Verlag, 1987.
- 2 Economista Agrícola, diplomado en Alemania; Master en Economía Aplicada por la Universidad de Minnesota/USA y Profesor visitante en el Postgrado Centroamericano de Economía y Planificación de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

# EL CRÉDITO RURAL Y LAS COOPERATIVAS FINANCIERAS

*Giuseppina Da Ros*

## 1. Antecedentes

### *1.1 El fracaso de la banca estatal de fomento agropecuario*

En la mayoría de países de América Latina, los requerimientos económicos del sector rural fueron garantizados, desde los años cincuenta hasta fines de los setenta, por la presencia de entidades crediticias públicas, de organismos nacionales e internacionales de desarrollo (ONGs, Misión Andina, BID, Banco Mundial, USAID, entre otros) y, en menor medida, de instituciones privadas de intermediación financiera.

Con la crisis de los años 80 y las políticas de ajuste, se reconsidera la concepción desarrollista que había inspirado el surgimiento de la banca pública de fomento agropecuario y la transferencia de recursos financieros hacia el agro. En efecto, los fondos estatales otorgados para fomento del sector estuvieron, por lo general, “administrados con criterios de subsidio y no de rentabilidad” (bajas tasas de interés, condonación de deudas, etc.). El crédito fue concebido como “un insumo productivo que, articulado a la asistencia técnica, produciría incrementos sustantivos en productividad, ingresos y hasta empleo”<sup>1</sup>.

Los mismos organismos internacionales que habían promovido dicha concepción sugieren, a partir de entonces, drásticas medidas de corrección para mejorar la estructura de estas

instituciones: reducción de personal, saneamiento de la cartera, y –sobre todo– aplicación de criterios de eficiencia que garantizaran la cobertura de los costos de operación y la sustentabilidad del proceso<sup>2</sup>.

A consecuencia de eso, algunos bancos fueron privatizados o reestructurados; otros, sostenidos artificialmente por algún tiempo. Sin embargo, sus carteras se volvieron insignificantes en términos reales y actualmente no juegan un papel importante en ningún país<sup>3</sup>.

En síntesis, en las dos últimas décadas se ha evidenciado una fuerte disminución de los programas de crédito agrícola de los organismos internacionales (la mayor parte fueron suspendidos), y el cierre –en la mayoría de los países del continente– de los bancos estatales de desarrollo agropecuario y de los programas especiales de crédito rural que habían servido de canales para el financiamiento externo. Esto evidencia “el fracaso de estas intervenciones como resultado de las pérdidas sustanciales que estos bancos sufrieron a consecuencia de:

- la falta de recuperación de los préstamos;
- la insuficiente cobertura de sus costos de operación; y,
- la erosión del poder de compra de las carteras de préstamos, como resultado de tasas de interés que no reconocieron los efectos de la inflación”<sup>4</sup>.

La desaparición de esos bancos, en países donde habían sido moderadamente exitosos, dio lugar a una ‘clientela perdida’ de productores pequeños y medianos (aunque representaban sólo una proporción reducida de la población rural atendida<sup>5</sup>) que dejaron de tener acceso al crédito formal. Muchos de estos deudores tenían un historial crediticio sano, en contraste con los productores grandes y políticamente influyentes, responsables de la mayor parte de las pérdidas –por falta de recuperación– que llevaron a la ruina a los bancos estatales<sup>6</sup>.



Tras el agotamiento de los programas estatales de crédito agropecuario, la respuesta de los bancos comerciales privados, para llenar este vacío, ha sido escasa o nula en casi todos los países.

## **1.2 *La experiencia nacional***

En Ecuador, la banca estatal de fomento agropecuario también fue objeto de duras críticas por no haber cumplido con la finalidad para la cual fue creada, pues pocos sectores agrarios se beneficiaron de sus recursos y pudieron introducir cambios tecnológicos así como promover nuevos cultivos. Las principales causas de ese fracaso fueron: trámites engorrosos, exageradas exigencias que no estaban al alcance de los grupos pobres, conducción politizada, concentración del crédito a favor de los productores medianos y grandes, altos costos de administración, utilización de fondos para fines no agrícolas, etc.

El menoscabo y semiparalización de actividades por descapitalización de ese tipo de institución, con expectativas de una probable desaparición, han generado preocupación entre los usuarios del mercado financiero rural de tipo formal<sup>7</sup>.

Las cooperativas de ahorro y crédito constituyen actualmente el principal, si no único, oferente de recursos en el ámbito rural; sin embargo, su capacidad es todavía limitada<sup>8</sup> y su alcance –por lo general– geográficamente localizado<sup>9</sup>. En efecto, las otras instituciones crediticias (la banca privada y las financieras) se han especializado en actividades no productivas (sector terciario de la economía), limitadas a las áreas urbanas y concentradas a nivel personal y regional, mediante operaciones de corto plazo<sup>10</sup>.

Es en ese contexto que se han venido elaborando, en los últimos años, propuestas orientadas a la creación de un sistema financiero alternativo para el sector rural, de alcance nacional, y sobre todo para aquellos grupos sociales no atendidos por la banca comercial privada que los considera como “sujetos de alto

riesgo y atención costosa”. Cabe señalar al respecto que, inclusive cuando estuvieron vigentes los programas estatales de desarrollo agropecuario, la oferta crediticia para estos sectores mayoritarios de la población rural fue prácticamente inexistente.

## **2. Propuestas para un sistema financiero rural alternativo**

Las propuestas formuladas se basan en las prácticas institucionales y experiencias acumuladas por parte de varias organizaciones no gubernamentales que han canalizado crédito, a través de mecanismos como los fondos de garantía y los préstamos administrados, hacia aquellas economías campesinas de pequeña escala que no tuvieron acceso a los recursos subsidiados del Estado. Ejemplos de este tipo son el Proyecto Modelo de Desarrollo Lechero Integral, en la provincia del Cañar; el Sistema de Crédito Administrado de FUNALGODON, en la provincia de Manabí; los programas crediticios del Fondo Ecuatoriano Poblourum Progressio<sup>11</sup>.

Se trata, por lo general, de experiencias localizadas productiva y territorialmente (con excepción de las del FEPP) que, sin embargo, han puesto en evidencia la necesidad de introducir nuevas estrategias acordes con los requerimientos y las peculiaridades del sector rural (trámites sencillos y sin necesidad de garantías formales, montos adecuados a los ciclos productivos, bajos gastos adicionales), que permitan sobre todo fortalecer las organizaciones comunitarias y mejorar las condiciones de vida de sus miembros.

La mayoría de las instituciones señaladas concuerdan en afirmar que el sector rural es un mercado financiero potencial, todavía no suficientemente desarrollado y solvente, pues si los pequeños productores pagan sus deudas a los agiotistas que imponen altas tasas de interés, bien pueden honrar sus obligaciones con las instituciones financieras formales. Los campesinos tienen capacidad para generar excedentes y, por tanto, para crear las bases financieras de organismos locales de ahorro y crédito. En

efecto, hasta ahora, el excedente generado en el campo ha sido trasladado hacia las ciudades y destinado, muchas veces, a actividades no productivas y hasta especulativas<sup>12</sup>.

Hoy en día, más que nunca, se requiere de comunidades y organizaciones que favorezcan procesos de desarrollo local, para lo cual es fundamental contar con un mercado financiero *in situ*, lo que permitiría “pagar más por los ahorros, cobrar menos por los préstamos, estimular iniciativas productivas, romper las cadenas de la usura, hacer circular localmente los excedentes allí creados, establecer garantías al alcance de quien no tiene bienes patrimoniales”<sup>13</sup>.

En vista del incipiente desarrollo de los mercados financieros rurales, por su “baja cobertura y poca eficacia y eficiencia”, y de la necesidad de buscar “adecuados mecanismos de articulación de los sistemas de intermediación crediticia”<sup>14</sup>, se ha conformado –en marzo de 1999– un organismo colectivo denominado ‘Grupo-Sistema Financiero Rural’ al que participan ONGs, organismos de cooperación técnica, cooperativas de ahorro y crédito y entidades de la Iglesia católica y del Estado<sup>15</sup>.

El objetivo común de este grupo es el siguiente: “A partir de la experiencia acumulada y de las prácticas institucionales de los integrantes, debatir y proponer mecanismos para la constitución y operación de un sistema financiero que atienda las demandas de financiamiento de los sectores sociales no cubiertos por la banca formal, particularmente los ubicados en el sector rural”. Su finalidad es “combatir la pobreza y generar empleo”.

La heterogeneidad de sus miembros es garantía de complementariedad en el accionar del grupo que, sin embargo, no dispone todavía de una estructura institucionalizada para operativizar sus propósitos. A pesar de eso, ha venido trabajando durante 1999 para analizar sobre todo los aspectos relacionados con la normativa, las metodologías crediticias y la capacitación. Se espera que en el transcurso del nuevo milenio los consensos logrados se conviertan en propuestas y acciones concretas que viabilicen el logro de los objetivos perseguidos.

Dentro de los aspectos previstos en el Plan Estratégico para el 2000 se planteaba “una ampliación de la base de intermediación financiera rural, adscribiendo cooperativas de ahorro y crédito con horizontes de viabilidad”. Esto permite apreciar el aporte que se espera brinde ese tipo de organización dentro de una estructura financiera alternativa de carácter rural.

Para la conformación de dicha estructura, se deberán adoptar mecanismos apropiados de garantías basados en la confianza personal entre los diferentes actores económicos y en el respaldo de las comunidades locales. Se requerirá, además, de procedimientos acordes con el sector poblacional de escasos recursos hacia quien dirigir los programas de microfinanzas a fin de asegurar la mayor cobertura posible y su sostenibilidad económica.

Operar con ese sector presenta dificultades objetivas dada su heterogeneidad social, la ausencia de historiales de crédito documentados y la carencia de garantías aceptables. Para eso, entre los procedimientos que cabría adoptar para lograr programas financieros exitosos, se sugieren los siguientes<sup>16</sup>:

- instaurar una relación directa entre oficial de crédito y cliente;
- establecer trámites sencillos, ágiles y rápidos;
- realizar un estricto seguimiento del crédito;
- fijar pagos acordes con los ciclos productivos;
- introducir incentivos para sucesivos préstamos en caso de pagos puntuales;
- conceder créditos para múltiples propósitos en función de las estrategias de diversificación de ingresos de los hogares campesinos;
- admitir una mayor flexibilidad en el diseño de los contratos, sobre todo en el caso de créditos a grupos y comunidades.

Sería importante, además, complementar el crédito con servicios adicionales como asistencia técnica, capacitación y –so-

bre todo— lo relativo a la comercialización (desde el tratamiento postcosecha hasta la creación de sistemas autónomos de venta), puesto que una de las mayores dificultades de los campesinos es insertar su producción directamente en el mercado.

Las cooperativas de ahorro y crédito, por sus características societarias que se fundamentan en la participación democrática y la promoción social, se constituyen en un elemento clave de desarrollo y dinamización del sector rural. Su importancia no reside exclusivamente en el nivel de participación que tienen al interior del sistema financiero sino —y fundamentalmente— en el tipo de actividad que desempeñan y que se enfoca, con preferencia, a la atención del pequeño ahorrista o socio cooperativista. La cercanía al cliente le brinda cierta ventaja estratégica en su accionar y le permite dar respuestas ágiles ante los requerimientos del entorno rural (el agro necesita constante inyección de recursos) y las deficiencias estructurales del sector financiero formal.

De la presencia de cooperativas de crédito se derivan indudables beneficios para las zonas donde se ubican, al desarrollar programas de promoción social y al crear o apoyar organizaciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de toda la comunidad.

### **3. Las cooperativas de ahorro y crédito rurales**

En Ecuador, a principios de la década de los sesenta —cuando se observa su impulso inicial— la gran mayoría de las cooperativas de ahorro y crédito que se conforman están ubicadas en áreas rurales<sup>17</sup>. En las décadas sucesivas, por el contrario, dicho sector asume una orientación esencialmente urbana y, aunque no se dispone de datos seriados sobre la evolución de su composición social, parece realístico suponer que se convierte en la expresión de sectores sociales medios de las principales ciudades del país.

En los últimos años, se ha vuelto —más bien— a promocionar la creación de instancias rurales de ahorro y crédito. En efec-

to, la promoción de cooperativas y cajas comunitarias es considerada, por muchos organismos no gubernamentales, como la alternativa más apropiada y factible para, por lo menos, paliar las agobiantes necesidades financieras del sector rural.

En el país se han dado varias experiencias de conformación de cajas comunitarias o rurales, varias de las cuales, sin embargo, han perdurado solamente hasta que existió la ayuda internacional. El sector cooperativo, más bien, ha demostrado en las zonas rurales una mayor solvencia y una presencia destacada. Algunas cooperativas de ahorro y crédito se han adecuando a la demanda local y han creado pequeñas agencias y sucursales de sus instituciones, ubicadas principalmente en las ciudades, para dar servicio ágil a los usuarios de las áreas menos favorecidas.

Indudablemente, algunas instituciones han desarrollado interesantes estrategias operativas que garantizan la cobertura de mercados marginales, un acercamiento directo a los usuarios, un servicio ágil y la complementación —en algunos casos— del crédito con capacitación y asistencia técnica<sup>18</sup>. También han iniciado procesos de modernización administrativa en los aspectos organizativos, contables y de manejo de recursos crediticios<sup>19</sup>, así como de control financiero mediante sistemas computarizados. Para eso, han contado y cuentan con el apoyo de organismos religiosos e internacionales de desarrollo.

Muchos de los programas de microcrédito rural han sido diseñados a partir de experiencias previas de trabajo con pequeños productores y adaptados a las necesidades reales y prioritarias de esa población<sup>20</sup>.

Las cooperativas de ahorro y crédito rurales ofrecen créditos diversificados tanto grupales, para actividades productivas (agrícolas y artesanales), como individuales, de libre disponibilidad y múltiples propósitos (el monto depende del destino).

Los recursos entregados son administrados con una caracterización financiera que garantiza rentabilidad y privilegia la población pobre, pero con potencialidad económica, del sector rural. En efecto, para sobrevivir, las cooperativas tienen que

competir con eficiencia y en igualdad de condiciones con las demás entidades financieras privadas; eso comporta aplicar tasas de interés que cubran los costos administrativos y operacionales y, además, aseguren cierto beneficio y cobertura de riesgos<sup>21</sup>.

Entre los diferentes mecanismos para reducir los peligros inherentes a la recuperación de los préstamos cabe señalar la participación de miembros de las comunidades locales<sup>22</sup> en los comités crediticios, desde la calificación de los beneficiarios y aprobación de las solicitudes (estableciendo tipos de garantías a exigirse y plazos de pago) hasta el seguimiento y recuperación de los fondos. El control social de la inversión es muy importante en el caso de financiamiento de actividades productivas puesto que las organizaciones comunitarias conocen la conveniencia de realizar o no dichas inversiones. Algunas cooperativas consideran muy importante también la colaboración que pueden ofrecer las instituciones públicas y privadas de alcance zonal, por el conocimiento que tienen del entorno y de las comunidades campesinas.

Las cooperativas, como instituciones de economía solidaria, tienen indudables ventajas con relación a otras entidades financieras puesto que su personal es de la misma localidad, lo que garantiza el conocimiento de la realidad económico-social en la que opera, y sus características organizativas aseguran un accionar en favor de la comunidad de asociados que representan.

El crédito cooperativo rural, al inscribirse dentro de una nueva concepción del desarrollo local, tiene efectos colaterales sobre las mismas organizaciones involucradas por cuanto dinamiza sus estructuras, propicia la participación de las comunidades y fomenta alianzas estratégicas entre instituciones no gubernamentales que operan en la misma zona, en función de la optimización del uso de los recursos disponibles.

### ***3.1 Instituciones y programas de apoyo a las cooperativas de ahorro y crédito rurales***

Las cooperativas que han introducido cambios sustanciales en su gestión financiera, adoptando enfoques innovativos en sus

políticas, han contado –por lo general– con el apoyo y asesoramiento técnico de entidades especializadas nacionales y extranjeras<sup>23</sup>.

Efectivamente, existen en el país diversas instituciones que están actualmente coadyuvando al fortalecimiento del sector cooperativo de ahorro y crédito rural, mejorando las débiles estructuras organizacionales y operativas que no siempre responden a las reales necesidades de las comunidades que conforman sus asociados.

Por ejemplo, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, está llevando adelante un proyecto de fomento denominado “Crédito y Ahorro Rural - CREAM”, de cuya ejecución se encarga la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico, SWISSCONTACT.

Dicho proyecto, cuyos referentes ideológicos se encuentran en los modelos Raiffeisen de Alemania y Suiza, se inició en agosto de 1998 y la primera fase habría concluido a fines del año 2000. Actualmente se están atendiendo a 7 cooperativas de ahorro y crédito de la Sierra central ubicadas en las provincias de Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua y Chimborazo<sup>24</sup>. Se trata de cooperativas situadas en cantones donde se desarrollan actividades netamente agrícolas.

El proyecto comprende una fase inicial de orientación y preparación en la cual se definen las contrapartes y, en colaboración con otras consultoras financieras, se realizan diagnósticos institucionales así como del mercado rural local y se establecen actividades en función de los cambios requeridos<sup>25</sup>.

Con la ejecución de este proyecto se busca brindar:

- α asesoría y apoyo al mejoramiento operacional y estructural de las organizaciones seleccionadas con miras a la modernización interna y a la expansión geográfica (apertura de agencias) para conquistar nuevos mercados mediante la oferta de servicios financieros competitivos (en captaciones y entrega de recursos) orientados hacia los pequeños y me-



dianos productores agropecuarios y artesanales así como microempresarios;

- asesoría en aspectos jurídicos (legislación y reglamentación interna);
- capacitación al personal con énfasis en el manejo de recursos desde y hacia el sector agropecuario;
- asesoría en la aplicación de tecnologías modernas y uso eficiente de sistemas informáticos.

En algunos casos, se trata de conformar inicialmente “Bancos comunales”<sup>26</sup> o “Cajas rurales”, como estructuras adaptadas a las necesidades locales, para captar ahorros en áreas donde la infraestructura financiera es prácticamente nula o débil. Sucesivamente, según el crecimiento y volumen, se plantean tres alternativas: la permanencia de los bancos comunales o de las cajas rurales como estructuras descentralizadas, perfectamente legales, de entidades matrices (es decir, de cooperativas de ahorro y crédito); su transformación en sucursales permanentes de COACs matrices; o su modificación en una COAC con personería jurídica propia<sup>27</sup>.

Los Bancos comunales son considerados “una excelente alternativa para disminuir los gastos que supone atender a sectores donde los costos de los créditos individuales serían muy altos”; además, “si la gente se conoce entre sí, se hace fácil analizar muy bien la voluntad de pago antes de conceder los préstamos a un miembro; de esta manera, pueden mantener un bajo nivel de cartera en mora”<sup>28</sup>. También pueden ser un buen instrumento de solidaridad y de apoyo mutuo en organizaciones con elevados niveles de cohesión social y territorial.

Sin embargo, se estima que son formas asociativas que requieren de una supervisión técnica de varios años a fin de asegurar su continuidad en el tiempo. Dependiendo de la población objetivo, se tendrá que establecer las categorías sociales beneficiarias de los programas de crédito así como las alternativas hacia las cuales los Bancos comunales podrían evolucionar, pues la gestación del desarrollo se produce por medio de este tipo de or-

ganizaciones (más cercanas a las comunidades y a sus miembros), mientras que el fortalecimiento se alcanza sobre todo a través de las cooperativas de ahorro y crédito que constituyen instituciones financieras con personería jurídica y estructuras más evolucionadas y dinámicas.

El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) es otra institución que está intentando implementar servicios financieros rurales para desarrollar proyectos productivos y de servicios en beneficio de las comunidades campesinas, sobre todo indígenas y negras del Ecuador, con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

A través de su unidad ejecutora, el PRODEPINE, se propone establecer un fondo de crédito para financiar inversiones individuales y colectivas, así como conformar y fortalecer una red de intermediación financiera que proporcione de forma permanente y sostenida servicios de crédito, estimulando al mismo tiempo el ahorro de los sectores beneficiados. Para eso, cuenta con recursos del Banco Mundial y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA<sup>29</sup>.

Para operativizar ese sistema crediticio rural, el PRODEPINE prevé crear Bancos comunales y Cajas solidarias<sup>30</sup> y operar a través de entidades financieras locales que otorgarían recursos directamente a los beneficiarios o por intermedio de estos organismos de hecho. Compañías Administradoras de Fondos se encargarían de la gestión de los recursos crediticios a nivel central y de canalizarlos hacia las entidades financieras locales seleccionadas. Estas últimas estarían integradas por organismos financieros legalmente constituidos: cooperativas de ahorro y crédito, supervisadas o no por la Superintendencia de Bancos, y por ONGs con experiencia en crédito rural.

### **3.2 *Otros patrocinadores: los organismos de integración cooperativa***

La Fundación de Desarrollo Cooperativo, FUDECOOP, que es parte del Sistema Cooperativo Integrado<sup>31</sup>, es otra de las

organizaciones sin fines de lucro que está coadyuvando a la consolidación y fortalecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito rurales. Tiene como objetivo fundamental el fomento de organizaciones autogestionarias del sector rural, en especial de las cooperativas, como mecanismo para alcanzar el desarrollo económico y social de las familias campesinas de escasos recursos.

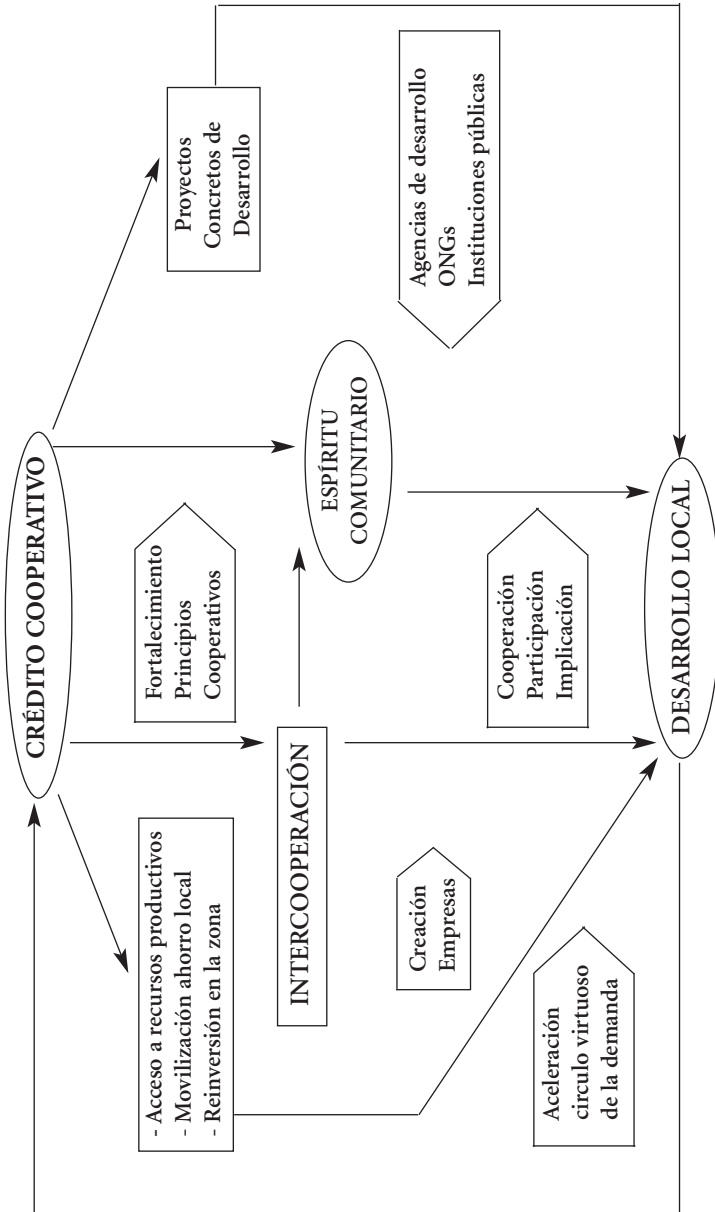
FUDECOOP asesora y brinda asistencia técnica; capacita a directivos, funcionarios y socios de las cooperativas; desarrolla servicios que incentiven proyectos productivos (agropecuarios y artesanales) en los que tengan una participación activa las mujeres y los jóvenes; impulsa la integración de las cooperativas para asegurar su defensa y coordina actividades con instituciones locales y nacionales, públicas y privadas, para impulsar el desarrollo del sector.

Como resultado de su accionar, se constituyó (abril de 1998) el Consorcio de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Sector Rural, que reúne unas cuarenta cooperativas legalmente registradas. Se trata de organizaciones pequeñas que agrupan entre 1.000 y 1.500 socios.

#### **4. El aporte al desarrollo local de las cooperativas de ahorro y crédito**

El papel más importante que las cooperativas de ahorro y crédito desempeñan en la promoción de un desarrollo local-endógeno se fundamenta en tres aspectos: a) movilización y aprovechamiento del ahorro generado *in situ* evitando los trasvases de recursos hacia otras áreas; b) contribución al fomento de otras organizaciones cooperativas y a la creación de redes (principio de intercooperación); y, c) mejor utilización de los recursos locales mediante la puesta en marcha, en forma directa, de proyectos productivos. Dichos aportes se sintetizan en el siguiente esquema<sup>32</sup>:

Las cooperativas de ahorro y crédito rurales, siendo entidades financieras locales, al canalizar los recursos captados en las



mismas zonas –generalmente deprimidas– en las que se generan, se constituyen en un pilar fundamental de desarrollo del entorno socioeconómico en el que operan, impidiendo el drenaje de fondos hacia las áreas más dinámicas del país como se da en el caso de otras instituciones crediticias.

Además, al ser también expresión de valores y principios comunitarios, favorecen y estimulan el espíritu de participación y colaboración mutua, así como la cohesión social a través de la creación de redes empresariales que garantizan un mejor aprovechamiento de los “recursos autóctonos, buscando una trayectoria económica propia y la innovación en cuanto a paradigmas productivos adecuados al entorno local”<sup>33</sup>.

El crédito cooperativo, al inscribirse dentro de una nueva concepción del desarrollo local, tiene efectos colaterales sobre las mismas organizaciones involucradas por cuanto dinamiza sus estructuras, propicia la participación de las comunidades y fomenta alianzas estratégicas entre instituciones no gubernamentales que operan en la misma zona (agencias gubernamentales, instituciones de desarrollo, ONGs, etc.) en función de la optimización en el uso de los recursos disponibles.

El acceso a líneas apropiadas de financiamiento estimula en su ámbito territorial el círculo virtuoso de la demanda puesto que cada unidad empresarial tiene potenciales encadenamientos productivos a escala local como consumidora o productora de insumos, bienes intermedios y finales.

Finalmente, las cooperativas, dado el carácter central de la función crediticia en la actividad económica, pueden asumir cierto liderazgo e iniciativa –a través del apoyo financiero y consiguiente motivación– en la creación de organizaciones solidarias de diferente tipo (productivas, de comercialización, de vivienda, etc.), cuya importancia no solamente reside en el impacto económico inducido, sino –y fundamentalmente– en su contribución social.

En suma, las cooperativas de ahorro y crédito, por el hecho de ser organizaciones de autoayuda, se sitúan en una posición

diferente respecto al resto de instituciones financieras, abarcando una dimensión más amplia que la estrictamente crediticia; de ahí su misión como agentes de desarrollo local. En efecto, “la cooperación es un ingrediente esencial para construir un modelo de desarrollo fundamentado sobre la movilización de las fuerzas locales y la optimización del potencial endógeno de crecimiento”<sup>34</sup>.

## 5. Conclusiones

Como se señaló, las principales características de las cooperativas de ahorro y crédito, que las distinguen de las demás instituciones financieras, son la relación directa y personalizada que prestan a sus socios-clientes; el conocimiento del espacio geográfico en el que operan, por su especialización sectorial y territorial; y, las peculiaridades propias de su naturaleza cooperativa que se fundamentan en la solidaridad, la promoción comunitaria y la especial vocación de servicio al socio.

Pero, cabe preguntarse al respecto, ¿en qué medida estas características representan verdaderas fortalezas o son más bien debilidades para el sector?

- La proximidad al cliente ha sido considerada tradicionalmente como un punto fuerte de las cooperativas de crédito; sin embargo, si las redes de oficinas creadas, para cumplir con su ámbito de actuación, son extensas puede convertirse en uno de sus principales puntos débiles por los costos que eso representa.
- Su especialización sectorial y territorial también presenta un doble aspecto: por una parte, favorece un mayor conocimiento del mercado y la identificación con su entorno social, que puede llegar a ser recíproca; pero –por otra– corre el peligro de generar una excesiva concentración de riesgos en una determinada actividad o zona geográfica, lo que las hace muy vulnerables ante una crisis que provoque una es-

calada de la morosidad y, por tanto, de las provisiones para insolvencias, sobre todo si se toma en cuenta su general y crónica debilidad de capitales propios.

- Su naturaleza cooperativa tiene, asimismo, facetas positivas, como la de asociar al cliente la condición de socio (lo que garantiza su fidelidad), pero también entraña limitaciones para realizar operaciones con terceros y dificulta la capitalización.
- Por último, su pequeña dimensión empresarial es generalmente admitida como un punto débil de este sector, ya que eleva los gastos de funcionamiento, limita la oferta de servicios, la aplicación de innovaciones tecnológicas y de técnicas de gestión, dificulta contratar directivos y empleados de mayor preparación profesional, etc. Pero, por el contrario, su reducido tamaño posibilita un trato más personalizado al cliente y agilidad en el servicio<sup>35</sup>.

A pesar de sus posibles debilidades, las cooperativas de ahorro y crédito son entidades que desempeñan un papel fundamental –sobre todo las rurales– en la promoción del desarrollo económico y social comunitario, a nivel local y regional. En efecto, a pesar de la pequeña dimensión de su potencial mercado financiero, las cooperativas que operan en áreas marginales han venido desarrollando, en estos últimos años, estrategias que les han permitido mantener, para los asociados, condiciones más ventajosas de acceso al crédito sin descuidar su seguridad y eficiencia empresarial, y ganarse la confianza del público frente a la aguda crisis económica por la que atraviesa el país y el sistema financiero nacional.

Poco se conoce de los retos que les plantean los cambios que está experimentando el entorno en el que se desenvuelven estas entidades financieras y de sus capacidades para adaptarse y dar respuesta a los mismos. Estos son algunos de los aspectos que se debería analizar y profundizar para obtener una visión más acertada de su desempeño.

Con toda probabilidad, el futuro del cooperativismo de ahorro y crédito estará marcado por el éxito. No obstante, es imprescindible que este sector de la economía solidaria profundice los mecanismos de colaboración intercooperativa, a través de acuerdos y/o alianzas estratégicas, y la creación de empresas conjuntas tanto a nivel nacional como internacional; no solamente entre organizaciones de la misma línea (integración de tipo horizontal), sino entre éstas y empresas cooperativas de distintos sectores de la economía (integración vertical). Las experiencias alentadoras de otros países indican el camino a seguirse.

## Notas

- 1 Burbano, Luz Elena, *Experiencias institucionales en el Ecuador: mejores prácticas para otorgar crédito rural*, ponencia presentada al Seminario “Finanzas Rurales”, organizado, por la Corporación Financiera Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, en Quito, en junio de 1999.
- 2 Estas instituciones debían autofinanciarse y no contar con las periódicas inyecciones de capital estatal.
- 3 González-Vega Claudio, *Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente*; ponencia presentada al Seminario “Finanzas Rurales”, op. cit.
- 4 *Ibíd*em, p. 3.
- 5 Se estima que la proporción de productores rurales que tuvo acceso al crédito formal público fue muy baja: un 15% en promedio para América Latina. González-Vega Claudio, op. cit., p. 3.
- 6 *Ibíd*em, p. 4.
- 7 En el país existen también intermediarios financieros informales: prestamistas privados, distribuidores de insumos, comerciantes mayoristas, transportistas y fomentadores locales. Estos canalizan sus recursos principalmente hacia los pequeños agricultores. Pese a los altos intereses cobrados por el dinero otorgado, su presencia se ha institucionalizado entre los grupos campesinos, pues ofrecen crédito en forma oportuna y respondiendo a las necesidades de producción y consumo de las comunidades rurales donde operan.
- 8 Su principal limitación es el no disponer de fondos de mediano y largo plazo.



- 9 Manuel Chiriboga y colaboradores; *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*, FEPP - Abya Ayala, Quito, 1999, p. 186.
- 10 Lara Ernesto; Mercados financieros rurales, verificaciones de campo, publicado en: *Mercados financieros rurales*, memoria del seminario taller, Consorcio de Agencias de Servicios Populares - COASER, Quito, 1995, pp. 43-50.
- 11 Para mayores detalles ver: Rúben Flores y Lara Ernesto; *Sistema de intermediación financiera agropecuaria en áreas rurales*, IICA, Documento técnico n. 66, Quito, 1995.
- 12 *Ibidem*.
- 13 Tonello José; El crédito rural visto y practicado por el FEPP, publicado en: VV.AA., *Una minga por la vida. Crédito para los pobres del campo*, serie pluriminor, ILDIS – ABYA YALA, Quito, 1998, p. 68.
- 14 Grupo. Sistema Financiero Rural, *Identidad y proyecciones*, Quito, enero de 2000, p. 3.
- 15 ECLOF - Ecuador (Comité Ecuatoriano del Fondo Ecuménico de Préstamos), IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio), ACJ (Asociación Cristiana de Jóvenes), CEPAM (Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer), CODESARROLLO (Cooperativa de Ahorro y Crédito “Desarrollo de los Pueblos”, Cooperativa Jardín Azuayo, FUDECOOP (Fundación de Desarrollo Cooperativo), CONSULCOOP (organismo del Sistema Cooperativo Integrado), SWISSCONTACT (Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico), Fundación ESQUEL, FAMIC, INVEST-EC, INSOTEC (Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas), Corporación de Retrogarantía (entidad estatal adscrita a la Corporación Financiera Nacional), CONAMU, Banco Solidario.
- 16 González-Vega Claudio, op. cit., p.14.
- 17 En 1964, el 37,4% de las cooperativas abiertas registradas en FECOAC (legalizadas y en proceso de formación) estaban clasificadas como rurales (se definían como rurales las comunidades con menos de 6.000 habitantes). Da Ros Giuseppina, *El cooperativismo de ahorro y crédito en el Ecuador*, EDIPUCE, 1985, p.32.
- 18 Estas necesidades son satisfechas por específicas instituciones locales con las cuales las cooperativas establecen convenios estratégicos o acuerdos interinstitucionales.
- 19 Burbano Luz Elena, op. cit. p. 6.
- 20 *Ibidem*, p. 7.

- 21 En algunos casos, los intereses establecidos para los créditos otorgados son subsidiados puesto que los costos son compartidos con instituciones interesadas en el desarrollo local como las juntas parroquiales o los municipios.
- 22 A veces, las comunidades se corresponsabilizan de los créditos y se convierten en supervisoras del proceso.
- 23 Cabe señalar al respecto, la Fundación de Desarrollo Cooperativo - FUDECOOP; la DGRV - CONCAF de Alemania, SWISSCONTACT, la Red Austral, etc.
- 24 Al finalizar la primera fase se espera atender a 12 COAC's. Las organizaciones seleccionadas hasta la fecha son: COAC Salinas de Guaranda y COAC San José de Chimbo, en la prov. de Bolívar; COAC Riobamba y COAC Acción Rural /ACT, en la prov. de Chimborazo; COAC 4 de Octubre (Penipe) y COAC Oscus (Ambato), en la prov. de Tungurahua; y CACPECO (Latacunga) de la prov. de Cotopaxi.
- 25 SWISSCONTACT, *CREAR: fomento del crédito y ahorro rural*, folleto s/n.; Sistema Cooperativo Integrado, "Fortalecerán COAC's Rurales", publicado en: *Revista Cooperativa* n. 21, año 6 n.2, 1999, p. 37.
- 26 Los Bancos comunales son asociaciones de personas que se conforman *de facto* en las comunidades, ya sea urbanas o rurales, con el objetivo de obtener crédito para desarrollar proyectos productivos, de servicio o de comercio. El modelo original fue formulado en los Estados Unidos, en los años ochenta, por John y Margarita Hatch. La metodología de los bancos comunales ha sido difundida por las organizaciones que impulsan programas de desarrollo económico a favor de la población marginada. En efecto, ante la imposibilidad por parte de estos sectores de acceder a créditos por falta de garantías reales, surgió la idea de que podían aportar garantías morales y solidarias. Así nacieron este tipo de asociaciones. Araica S. Róger y Tórres C. Carlos, *Evolución del los Bancos Comunales hacia formas asociativas de derecho*, monografía presentada al finalizar el Diplomado Regional de Microempresa, Universidad Americana, Managua, nov. 1999.
- 27 Este sistema se está implementando en la parroquia San José de Chimbo de la provincia de Bolívar.
- 28 Araica S. Róger y Tórres C. Carlos, op. cit., p. 9.
- 29 PRODEPINE, Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, Subcomponente de Servicios Financieros Rurales, Quito, octubre de 1999, p.1.
- 30 Se trata de entidades de hecho más que de derecho. El proyecto estima atender a un total de 500 Bancos Comunales, de aproximadamente 30 miembros cada uno, los que otorgarán préstamos individuales de

USD 100 para capital de trabajo; y, a 500 Cajas Solidarias de 25 socios cada una (sobre todo mujeres) que aportarán con USD 50 en promedio por beneficiario, para sustentar necesidades de consumo familiar y pequeñas inversiones para producción, almacenamiento y comercialización de actividades agropecuarias y microempresariales. PRODEPINE, op. cit., p. 3.

- 31 El Sistema Cooperativo Integrado está conformado por: AUDICOOP (Auditoría y Asesoría para Cooperativas); CEDECOOP (Corporación de Estudios y Desarrollo Cooperativo); CONSULCOOP (Consultoría Empresarial Cooperativa); FECOAC (Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito); FINANCOOP (Central de Crédito Cooperativo); FUDECOOP (Fundación de Desarrollo Cooperativo); SYSTECCOOP (Corporación de Sistemas y Servicios Informáticos para Cooperativas); y, SOLIDARIA (Unión Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito para la Seguridad Financiera).
- 32 Carrasco M. Inmaculada, “Cooperativas de crédito, desarrollo y creación de empleo”, en: Secciones de crédito y crédito cooperativo, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 32, CIRIEC - España, agosto 1999, p. 195.
- 33 *Ibíd*em, p. 200.
- 34 *Ibíd*em, p. 205.
- 35 Vargas Sánchez Alfonso, “Las cooperativas de crédito españolas. Una aproximación empírica a algunos aspectos de su gestión”, en: *Revista de Debate sobre Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 21, CIRIEC - España, diciembre 1995, p.17.

## Bibliografía

ARAICA, S. Róger y TÓRRES C. Carlos

- 1999 *Evolución del los Bancos Comunales hacia formas asociativas de derecho*, monografía presentada al finalizar el Diplomado Regional de Microempresa, Universidad Americana, Managua.

BURBANO, Luz Elena

- 1999 “Experiencias institucionales en el Ecuador: mejores prácticas para otorgar crédito rural”, ponencia presentada al Seminario *Finanzas Rurales*, organizado por la Corporación Financiera Nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, en Quito.

CARRASCO, M. Inmaculada

- 1999 “Cooperativas de crédito, desarrollo y creación de empleo”, en: Secciones de crédito y crédito cooperativo, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n.32, CIRIEC – España.

CHIRIBOGA, Manuel et al.,

- 1998 *Una minga por la vida. Crédito para los pobres del campo*, serie pluriminor, ILDIS – ABYA YALA, Quito.

CHIRIBOGA, Manuel y colaboradores

- 1999 *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*, FEPP –Abya Ayala, Quito.

CONSORCIO DE AGENCIAS DE SERVICIOS POPULARES-COASER

- 1995 *Mercados financieros rurales*, memoria del seminario taller, COASER, Quito.

CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL

- 1999 *Importancia del crédito microempresarial en el Ecuador*, Quito.

DA ROS, Giuseppina

- 1985 *El cooperativismo de ahorro y crédito en el Ecuador*, EDI-PUCE.

FLORES, Rúben y LARA Ernesto

- 1995 *Sistema de intermediación financiera agropecuaria en áreas rurales*, IICA, Documento técnico n. 66, Quito.

GONZÁLEZ-VEGA, Claudio

- 1999 “Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente”, ponencia presentada al Seminario *Finanzas Rurales* realizado en Quito en los días 3-4 de junio.

GRUPO. SISTEMA FINANCIERO RURAL

- 2000 *Identidad y proyecciones*, Quito.

LARA, Ernesto

- 1995 “Mercados financieros rurales, verificaciones de campo”, publicado en: *Mercados financieros rurales*, memoria del seminario taller, Consorcio de Agencias de Servicios Populares – COASER, Quito.

PRODEPINE

- 1999 *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, Subcomponente de Servicios Financieros Rurales*, Quito.

SISTEMA COOPERATIVO INTEGRADO

- 1999 “Fortalecerán COAC’s Rurales”, publicado en: FECOAC, *Revista Cooperativa* n. 21, año 6, n.2.

SWISSCONTACT

*CREAR: fomento del crédito y ahorro rural*, folleto s/n..

TONELLO, José

- 1998 “El crédito rural visto y practicado por el FEPP”, publicado en: Chiriboga Manuel et al., *Una minga por la vida. Crédito para los pobres del campo*, serie pluriminor, ILDIS – ABYA YALA, Quito.

VARGAS, Sánchez Alfonso

- 1995 “Las cooperativas de crédito españolas. Una aproximación empírica a algunos aspectos de su gestión”, en: *Revista de Debate sobre Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 21, CIRIEC - España, diciembre.



# LA PROMOCIÓN DE MERCADOS FINANCIEROS RURALES MEDIANTE LA CONSTITUCIÓN DE ESTRUCTURAS DE CARÁCTER LOCAL

LA EXPERIENCIA DEL *FONDO ECUATORIANO  
POPULORUM PROGRESSIO* - FEPP -  
Y LA COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO  
DESARROLLO DE LOS PUEBLOS LTDA.  
*CODESARROLLO*

*Javier Vaca E.*<sup>1</sup>

## **Antecedentes**

El presente documento tiene por objetivo ofrecer una visión de desarrollo económico basada en la experiencia del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y su propuesta de desarrollo local fundamentada en la conformación de mercados financieros rurales. Para alcanzar eso, el FEPP ha promocionado la constitución de estructuras financieras locales (EFLs), sean éstas cajas comunales o cooperativas de ahorro y crédito, y de “Codesarrollo”, una cooperativa de ahorro y crédito controlada por la Superintendencia de Bancos, que articula el modelo como ente de segundo piso.

Adicionalmente, se presenta la estrategia del FEPP para abordar la problemática que involucra el financiamiento a los microproductores rurales, las dificultades de las EFLs y el sistema cooperativo en general.

También se analiza la situación actual del modelo y sus perspectivas en el corto y largo plazos.

## 1. El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio

El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) surge en 1970 como una fundación dirigida a los campesinos indígenas, afroecuatorianos y mestizos, y a los pobladores urbano-marginados organizados, en calidad de instancia de apoyo en aspectos de organización, educación, acceso a fuentes de trabajo y medios de producción, transformación y comercialización, conservación del medio ambiente, equidad entre géneros y bienestar.

Sus líneas de acción son:

- ☐ Favorecer el acceso a medios y formas de producción.
- ☐ Brindar orientación en los procesos productivos.
- ☐ Ofrecer crédito, capacitación y asistencia técnica.
- ☐ Apoyar en el acopio, manejo postcosecha, transformación y comercialización de los productos.
- ☐ Estimular, en las organizaciones, la capitalización y el ahorro para su reinversión.
- ☐ Reforzar la estructura socio-organizativa.
- ☐ Capacitar profesionalmente y otorgar crédito educativo.
- ☐ Financiar la realización de pequeñas obras de infraestructuras.

Una de las principales líneas de acción del FEPP ha sido, por lo tanto, conceder crédito a organizaciones campesinas, como eje fundamental para su desarrollo productivo, y la creación de EFLs para la promoción de mercados financieros rurales y el desarrollo local.

### 1.1 Cobertura

A diciembre de 1999 el FEPP está presente en 19 provincias, 77 cantones, 182 parroquias rurales, beneficiando a más de 1.540 organizaciones campesinas, que representan algo más de 40.000 familias campesinas.



El FEPP posee 11 oficinas regionales ubicadas en: Ibarra, Latacunga, Quito, Riobamba, Guaranda, Cuenca, Loja, Lago Agrio, Coca, Esmeraldas y Portoviejo. Con estas oficinas se atiende en 40 áreas específicas de trabajo.

Cuenta con cerca de 350 empleados especializados en diferentes ramas y ámbitos. Parte de su personal reside en las áreas específicas de trabajo, logrando así un mayor seguimiento y penetración con el área rural y sus habitantes.

## 1.2 Metodología de crédito

En sus casi 30 años de trabajo en el sector rural, el FEPP ha desarrollado una metodología que se asemeja a la de los “Grupos que autoadministran crédito”, conocida en la literatura como *On Lending Groups*, *Rotating Saving and Credit Association (ROSCA)* o *Self-Help Groups (SHGs)*<sup>2</sup>; con ciertas particularidades que se podrían resumir en los siguientes aspectos:

- Servicios financieros a organizaciones (comunidades, asociaciones, grupos, cooperativas, cajas, etc.).
- Servicios complementarios (promoción socio-organizativa, asistencia técnica, capacitación, etc.).
- Tasas de interés diferenciadas por actividades productivas y acordes a su rentabilidad.
- Ahorro previo.
- Garantías flexibles (no necesariamente reales).
- Seguimiento continuo.
- Pleno conocimiento del mercado meta (personal residente en las áreas, personal originario del área en el caso de cajas de ahorro y cooperativas).
- Incentivos de pago (devolución parcial de los intereses para obras comunitarias en caso de pago en los plazos establecidos, servicios adicionales proporcionados por el FEPP).
- Propuesta de un modelo de desarrollo integral por parte del FEPP.

Con esta metodología y la creciente cobertura de su trabajo, el FEPP ha venido analizando y aprendiendo la lógica de funcionamiento de la economía campesina y ha logrado definir claramente algunos problemas de la dinámica de desarrollo de este sector. Se destaca, en el siguiente acápite, la problemática de los servicios financieros en áreas rurales.

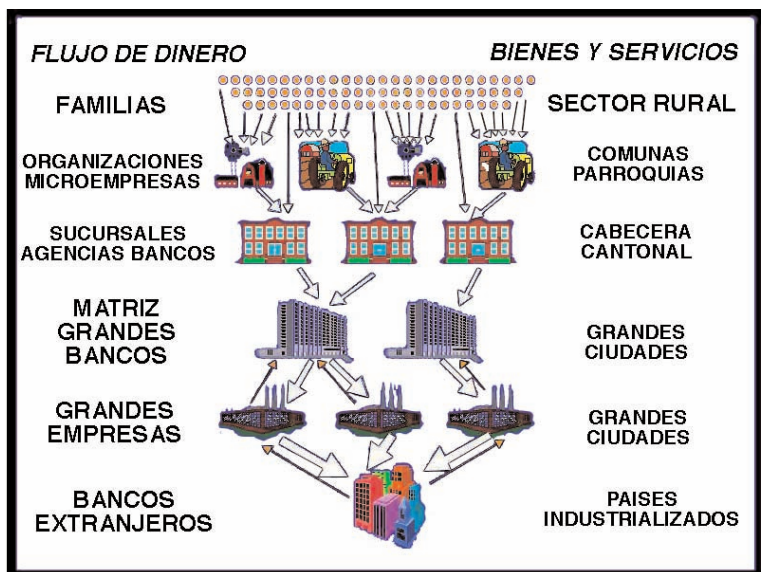
## **2. Problemas de servicios financieros en áreas rurales**

En base a la experiencia del FEPP ha sido posible identificar que el principal problema de las áreas rurales consiste en el traslado de recursos hacia las grandes ciudades, ya sea de bienes y servicios o de fondos monetarios.

Para visualizar de mejor manera lo expuesto se presenta el esquema n.1, en el cual se observan diferentes actores que contribuyen a que se dé el flujo de bienes y servicios de la siguiente manera:

- Las familias se agrupan en organizaciones (generalmente más en la Sierra) o producen individualmente bienes relacionados con actividades agropecuarias, generando excedentes.
- Con la migración temporal a las grandes ciudades de la población rural se provee de mano de obra barata, generalmente al sector de la construcción o las actividades informales.
- Una vez que se generan excedentes, estos son reinvertidos en las actividades productivas y también utilizados para adquirir bienes y servicios en las cabeceras cantonales o en las capitales de provincia; por ejemplo, para alimentos procesados, indumentaria, equipos, muebles y enseres, y para costear diversiones o mano de obra calificada (electricistas, zapateros, mecánicos, carpinteros, peluqueros etc., entre otros).

Se tiene entonces que, por un lado, los campesinos producen bienes primarios que son vendidos en las cabeceras cantonales y capitales de provincia en condiciones desfavorables; y, por otro, utilizan sus recursos en esos mismos lugares, lo que genera economías de subsistencia que no permiten mejorar su nivel de vida.



En ese mismo esquema, es posible apreciar un flujo paralelo de dinero, de la siguiente manera:

- Los campesinos administran recursos monetarios sea por su actividad productiva cíclica o como un ahorro permanente.
- Los campesinos depositan sus ahorros en las agencias más cercanas de los principales bancos del país, a tasas de interés bastante bajas.

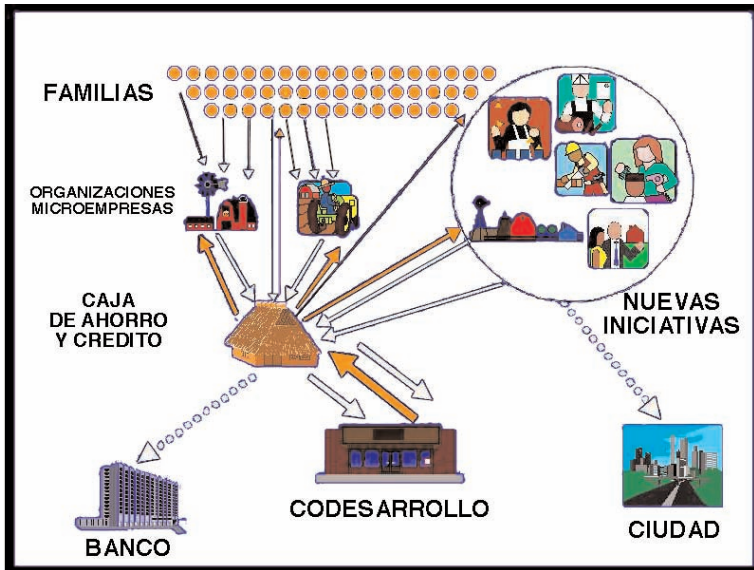
- Esos bancos únicamente captan los recursos, pues no están dispuestos a colocar crédito en las mismas áreas rurales donde son generados porque consideran que el sector rural presenta un alto riesgo y elevados costos operativos.
- Los bancos envían los recursos captados a bajos costos a las grandes ciudades (Quito, Guayaquil y Cuenca), donde se utilizan –en muchos casos– para financiar actividades vinculadas al grupo de accionistas de la propia institución o fuera del país. Esa situación se ha dado, en los últimos años, en muchas entidades financieras nacionales.

Dichas circunstancias conllevan a una constante descapitalización del sector rural por la fuga de recursos monetarios. De eso se deriva claramente que la economía rural subsidia a la economía urbana.

### **3. La propuesta del FEPP**

A partir de su experiencia de trabajo y ante la realidad descrita, el FEPP propone constituir y fortalecer las denominadas “estructuras financieras locales (EFLs)”. Dichas estructuras son asimilables a los sistemas de cajas rurales y cooperativas en muchos países europeos, donde se ubican entre las cinco primeras instituciones crediticias nacionales.

Esta propuesta se puede visualizar de mejor manera en el esquema n.2, similar al anterior en la parte inicial, donde se muestra a las familias rurales que producen individualmente o en forma organizada. La diferencia radica en la presencia de una EFL, que puede ser una cooperativa de ahorro y crédito o una caja comunal.



Dicha entidad cumple las siguientes funciones:

- Captando los recursos de sus socios, disminuye el trasvase de ahorros hacia las agencias de los grandes bancos.
- Otorga crédito directamente a los socios para que expandan sus actividades productivas.
- Estimula la creación de nuevas actividades (panaderías, peluquerías, talleres, etc.), logrando, por un lado, disminuir la migración a la ciudad al generar empleo y, por otro, retener a nivel local la demanda de bienes y servicios que antes era satisfecha únicamente en los centros urbanos. Si bien es cierto que se seguirá requiriendo bienes y servicios de la ciudad, esta demanda será decreciente.
- Con la expansión de las labores tradicionales y la incursión en nuevas actividades se crea un flujo interno de recursos denominado “economía circular”, pues los excedentes generados por las diferentes actividades son canalizados a la EFL

y ésta a su vez los reinvierte en la zona en donde fueron generados, para a su vez producir más excedentes que serán ahorrados y nuevamente reinvertidos.

Esta propuesta constituye un verdadero eje de desarrollo autosostenible en el tiempo y con una amplia participación comunitaria al tratarse de estructuras propias.

Adicionalmente, en el esquema n.2, se presenta la figura de CODESARROLLO, que es una cooperativa de ahorro y crédito bajo el control de la Superintendencia de Bancos, cuya finalidad es articular una red financiera rural sirviendo de institución de segundo piso para las distintas EFLs que apoyan a las economías campesinas; captando, por un lado, sus excedentes y, por otro, intermediando recursos para solventar sus necesidades de liquidez.

#### **4. ¿Por qué nace CODESARROLLO?**

El FEPP, frente a la situación de la economía rural, decide promocionar los mercados financieros rurales a través de una institución legalmente autorizada a captar los recursos de las diferentes zonas agrarias en las que trabaja, para luego devolverlos –vía crédito y en condiciones justas– a estas mismas áreas donde fueron generados.

Es por eso que, en diciembre de 1997, el FEPP junto con un grupo de personas ingresan como socios a la Cooperativa de Integración Ltda., la cooperativa más pequeña bajo el control de la Superintendencia de Bancos. Puesto que los socios anteriores se estaban separando de la institución, el FEPP y las demás personas ingresadas adquieren prácticamente el control de la organización con el propósito de lograr el objetivo antes planteado. En agosto de 1998 se cambia el nombre a ‘Cooperativa Desarrollo de los Pueblos Ltda.’ e ingresan como socios otras ONGs que comparten los objetivos institucionales perseguidos. Estos nuevos socios son: la Fundación Maquita Cushunchic Comercializando como Hermanos, el Comité Ecuménico de Proyectos, la Asocia-

ción Solidaridad y Acción, y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas.

Entre los motivos que llevaron al FEPP a participar en dicha Cooperativa caben señalar los siguientes:

- Por tratarse de una institución financiera bajo el control de la Superintendencia de Bancos, lo que garantizaba su sujeción a normas de control y prudencia financiera en la gestión de los recursos.
- Poder canalizar recursos estatales y de la cooperación internacional hacia el mercado meta, pues es cada vez mayor la tendencia a que solamente las entidades financieras autorizadas y especializadas administren fondos de crédito.
- Alcanzar la especialización en la gestión de microfinanzas rurales y urbano marginales.
- Conseguir la sostenibilidad en la administración de recursos y obtener el autofinanciamiento de una parte importante del trabajo del FEPP.
- Consolidar una institución que promocióne los mercados financieros rurales y urbano-marginales mediante la constitución de una gran red financiera.

En efecto, CODESARROLLO “es una cooperativa de ahorro y crédito con visión social que busca el desarrollo integral de los sectores marginados del Ecuador: campesinos/as, pobladores urbano-marginales, afroecuatorianos e indígenas, a través de la promoción y fortalecimiento de Mercados Financieros Locales, con el fin de que éstos accedan a servicios financieros ágiles y justos. Asume de las instituciones que la conforman y apoyan, los valores y principios de justicia, equidad, transparencia, opción preferencial por los pobres”.

#### **4.1. Principales logros de CODESARROLLO**

En su corta existencia, Codesarrollo ha conseguido consolidar su estructura interna y desarrollar una metodología de tra-

bajo que responde a las necesidades del sector rural. Si bien es cierto que actualmente no presenta una cobertura amplia en dicho sector, similar a la del FEPP, cabe destacar que está cumpliendo gradualmente con los objetivos propuestos.

Actualmente, CODESARROLLO tiene su oficina matriz en Quito y cuatro agencias; tres que atienden al sector rural (Ibarra, Latacunga y Guaranda) y una a los sectores urbano-marginales de la ciudad de Quito.

CODESARROLLO ha tenido que enfrentar el reto de combinar la experiencia del FEPP y la de sus otros socios, con la formalidad de estar bajo el control de la Superintendencia de Bancos; eso por un lado ha causado un enorme esfuerzo –en tiempo y recursos– en cumplir con las exigencias previstas por el organismo de control, pero a su vez ha ayudado a consolidar la estructura interna y la propuesta de autosostenibilidad.

#### **4.2 Fortalezas de CODESARROLLO**

- El costo de fondeo para Codesarrollo es su tasa pasiva promedio, que en la actualidad es menor que la tasa de inflación, lo que brinda un costo de fondeo menor de lo de las ONGs que trabajan con dinero de terceros.
- Al ser el mercado meta los sectores rural y urbano-marginales, CODESARROLLO no necesita de edificios grandes y lujosos, personal que gane sueldos excesivos o grandes campañas publicitarias en los principales medios de comunicación. Esto representa costos operativos menores a los de la banca tradicional.
- Al trabajar con organizaciones y EFLs registra costos de transacción bajos.
- Debido a la experiencia y a la gran cobertura del FEPP, CODESARROLLO posee un mercado cautivo, un amplio conocimiento del sector y la presencia local de su personal o mediante las EFLs. Por lo cual no necesita invertir mayormente en obtener información de sus clientes.



- Posee un software propio, diseñado justamente para la administración de servicios financieros rurales y urbano-marginales. Al ser propio, este sistema puede ser comercializado a precios accesibles para las pequeñas cooperativas de ahorro y crédito, e instalado en las cajas de ahorro y crédito que conformarán la red de CODESARROLLO. El software está concebido para solucionar problemas de comunicación, funcionar con cajas móviles, etc..
- Al ser una institución especializada y controlada por la Superintendencia de Bancos, CODESARROLLO califica para realizar alianzas estratégicas con otras ONGs, entidades estatales y organismos de cooperación. Además, puede ser calificada ante la Corporación Financiera Nacional para intermediar recursos y ante el Ministerio de Urbanización y Vivienda para los programas de vivienda.
- Presenta grandes posibilidades de expansión, pues el mercado rural y urbano-marginal está cubierto mínimamente.

#### **4.3. Resultados del modelo aplicado a CODESARROLLO**

- CODESARROLLO está en capacidad de ofrecer, respecto a la banca formal, mayores tasas de interés por los ahorros que capta, lo que compensa el esfuerzo realizado por sus clientes; y cobrar una menor tasa de interés en los créditos que otorga, lo cual está más acorde con la rentabilidad de los proyectos productivos; y,
- Se ha conformado una red financiera sostenible en el tiempo.

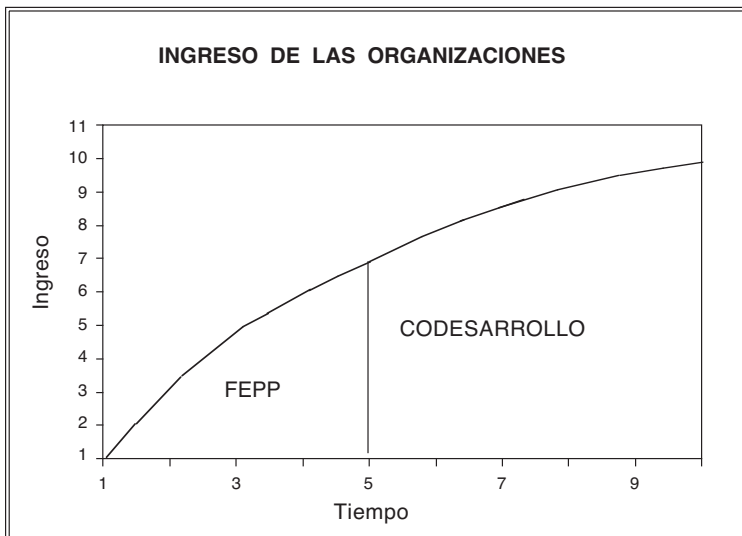
#### **4.4. Población objetivo de CODESARROLLO**

La población objetivo del trabajo del FEPP y CODESARROLLO la constituyen los campesinos y pobladores urbano-marginales que no acceden a fuentes formales de financiamiento.

CODESARROLLO patrocina aquella población que ya ha emprendido un proceso productivo y necesita de un mayor apoyo para fortalecerlo. Generalmente, se trata de organizaciones que han tenido una ayuda del FEPP desde hace algunos años y necesitan consolidar las actividades productivas ya iniciadas.

El FEPP, por su parte, continuará brindando crédito a aquellas organizaciones que no presentan una economía consolidada, se sitúan en un alto nivel de pobreza o para actividades como reforestación, compra de tierras, crédito educativo, entre otras.

Gráficamente se representaría de la siguiente manera:



#### 4.5. *Perspectivas de CODESARROLLO*

CODESARROLLO busca consolidar una red de EFLs que, con su apoyo, promuevan los mercados financieros rurales. Para eso ofrece:

- Proveer de recursos como banca de segundo piso.

- Brindar asistencia técnica para el manejo de las microfinanzas.
- Contribuir con el desarrollo de metodologías y productos financieros especializados para cada zona o cliente.
- Promover y fortalecer la constitución de EFLs a nivel local.
- Ofrecer un software financiero con tecnología de punta, especializado en manejo de microfinanzas rurales y urbano-marginales, a un costo accesible por las EFL.
- Crear una red de EFLs con políticas comunes y sistemas de autocontrol, que conlleven a la conformación de un mercado financiero rural.

## **5. Problemas de las EFLs**

La única alternativa que se establece en la legislación ecuatoriana para la creación de EFLs es bajo la figura de cooperativas de ahorro y crédito. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), según la definición presentada en la Ley de Cooperativas, son: “sociedades de derecho privado, formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades o trabajos de beneficio social o colectivo, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros”<sup>3</sup>.

Para conformar una cooperativa de ahorro y crédito se debe realizar un trámite complicado ante la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, con una serie de requisitos muchas veces innecesarios, que para EFLs del sector rural resulta bastante engorroso. A eso se suma que dicha Dirección no brinda el apoyo y control requerido por las cooperativas de ahorro y crédito, convirtiéndose únicamente en una entidad que exige información periódica, impone sanciones y requiere de contribuciones, sin realmente cumplir la función de normalizar y controlar a estas instituciones.

La Ley de Cooperativas, expedida en 1966, no se ajusta a las exigencias actuales. Se han desarrollado muchos proyectos normativos para modificarla; sin embargo, no han tenido el éxito esperado. A partir de 1984 se separó a las CACs en “abiertas”, las que mantienen un acceso libre al público, y “cerradas”, las que pertenecen a alguna organización específica y por tanto no son abiertas al público en general. En el Ecuador resultan inscritas a la Dirección Nacional de Cooperativas alrededor de 786 cooperativas de ahorro y crédito (pero no todas siguen funcionando); 26 son abiertas al público y están bajo el control de la Superintendencia de Bancos, mientras 760 son cerradas. En 1991 las CAC abiertas eran 110<sup>4</sup>. La continua reducción del número de cooperativas abiertas se debe al poco control administrativo, contable y financiero que responde a las necesidades de instituciones financieras en crecimiento. Así, por ejemplo, en 1996, tres de las CAC abiertas más grandes del país (San Francisco, 8 de Septiembre y Cacpe), con alrededor de 240.000 socios y que habían sido intervenidas en años anteriores, no habían todavía resuelto sus problemas financieros; dichos casos están en manos de la Superintendencia de Bancos y del Congreso Nacional<sup>5</sup>.

Actualmente, un equipo constituido por expertos de la Superintendencia de Bancos y representantes del sector cooperativo, en base a un convenio de cooperación técnica financiado por el BID, ha elaborado una nueva propuesta de ley en la que se establece una categorización de acuerdo al nivel de patrimonio de cada cooperativa, con el fin de imponer mayores controles al sector en función del tamaño y de las operaciones que puede realizar cada institución. Esta situación afecta directamente a las EFLs rurales ya que mantienen niveles de capital bajos pues no disponen de un gran número de socios en vista de que las familias a nivel rural son geográficamente muy dispersas.

Para el caso de cooperativas pequeñas, como las del sector rural, se plantea que deberían fusionarse; sin embargo, esto resulta difícil debido a que cada EFL a nivel rural no sólo desempeña actividades financieras sino que se constituye en una ins-

tancia local de propuesta de varias iniciativas que favorecen el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

Por estas razones la creación de CODESARROLLO: con su figura jurídica podría amparar a las EFLs, mediante la conformación de una red financiera, y proveerlas de recursos como institución financiera de segundo piso.

## 6. Resultados del trabajo realizado

El FEPP, dentro de su trabajo de promoción de mercados financieros rurales, ha conseguido los siguientes resultados:

ORGANISMOS FINANCIEROS RURALES CONFORMADOS				
	1996	1997	1998	1999
Coop. AC constituidas	1	2	3	0
Cajas de AC constituidas	18	18	17	19
Coop y Cajas de AC funcionando	58	38	58	40
Ahorro captado*	179,587	154,100	185,629	127,516
Org. con ahorro	280	490	787	989

\* datos actualizados en dólares a septiembre del 2000

Fuente: FEPP

Elaboración del autor

INDICADORES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA DE CRÉDITO					
Institución	Clientes activos	Cartera Activa*	Saldo promedio*	Cartera Morosa mayor 30 días	% Clientes mujeres
FEPP	1789 <sup>6</sup>	1'437,187	803	6%	47%
CODESARROLLO <sup>7</sup>	758 <sup>8</sup>	825,267	1,089	0,5%	42%

\* datos en dólares actualizados a septiembre del 2000

Fuente: FEPP

Elaboración del autor

## Notas

- 1 Asesor Económico del FEPP y Jefe Administrativo-Financiero de Codesarrollo.
- 2 Para más detalles ver: Malcom Harper, Ezekiel Espisu; *The New Middle-women: Profitable banking throught on-lending groups*, Intermediate Technology Publications, London.
- 3 Ecuador. Ley de Cooperativas, Título I, Art. 1°.
- 4 FLORES Rubén, LARA Ernesto, *Sistema de intermediación financiera agropecuaria en áreas rurales*, Fundación IDEA, Quito, 1995, pág. 37.
- 5 Para más detalles ver artículo del diario El Comercio, Tres cooperativas sin salida, del 3 de mayo de 1996, pág. B3.
- 6 Organizaciones campesinas.
- 7 A septiembre del 2000, el ahorro captado por CODESARROLLO es de US\$ 972,596.
- 8 Organizaciones campesinas y grupos solidarios.

# LA PROBLEMÁTICA NORMATIVA DEL COOPERATIVISMO ECUATORIANO: EL PAPEL DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

*Giuseppina Da Ros*

## 1. Antecedentes históricos

Con la aprobación de la primera Ley de Cooperativas, en 1937, puede considerarse concluida la fase de gestación del cooperativismo agrícola ecuatoriano. Los ejemplos esporádicos y aislados que se habían registrado en el país –a principios de siglo– no pueden ser considerados como los verdaderos precursores de este movimiento puesto que respondieron más bien a intereses de pequeños grupos privilegiados de latifundistas costeños y serranos que pretendían exclusivamente consolidar sus prerrogativas económicas y políticas. Es solamente a partir de los años veinte que empieza a tomar cuerpo en el país una nueva orientación cooperativista, esta vez dirigida hacia los sectores económicamente más débiles. En esa perspectiva se destacan dos posiciones bien distintas: la una, esencialmente resultado de las preocupaciones políticas de ciertos sectores acomodados (conservadores, católicos y liberales) frente al repentino avance socialista y al peligro de cambios radicales en la estructura económica vigente; la otra, generada por el interés de sectores liberal-radicales y socialistas, para lograr una mejor distribución y utilización del recurso tierra en beneficio de la población indígena.

El despegue del cooperativismo agrícola que se registra a finales de los años treinta es, por lo tanto, el resultado de todo un

proceso de búsqueda de soluciones normativas que, promovido por el Estado, estuvo encaminado a encontrar un punto de equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales en pugna y a racionalizar las economías campesinas tradicionales bajo una óptica netamente productivista.

El Estado ecuatoriano interviene directamente para incentivar el desarrollo de empresas cooperativas a partir de 1937, año en el que se dicta la primera Ley de Cooperativas, junto al primer Código de Trabajo, a la Ley de Comunas y al Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas. Uno de los objetivos de esa Ley era racionalizar la tradicional economía campesina modernizando sus estructuras productivas y transformando las formas ancestrales de organización mediante la adopción de sistemas más empresariales de tipo cooperativista. A las cooperativas de crédito se les asignó el papel de soporte financiero de las transformaciones impulsadas para garantizar la estabilidad social del país. El deseo de promover la organización cooperativa respondía al clima general de reivindicación social que surgió en el agro durante ese período.

Con la promulgación de esta ley, el cooperativismo ecuatoriano empieza a desarrollarse rápidamente: mientras en 1934 existía, aparentemente, una sola cooperativa de producción agrícola (en la provincia del Guayas), en 1939 las cooperativas eran siete (tres en Pichincha, una en Bolívar y Carchi y dos en Guayas); en 1941, aumentaron a cincuenta y dos (38 de las cuales se localizaban en Guayas). La ayuda financiera otorgada directamente por el Estado y las exoneraciones fiscales para importar herramientas e insumos agrícolas e industriales, establecidas en la Ley de Cooperativas, fueron probablemente las razones fundamentales de tan repentino desarrollo de estas organizaciones agrícolas en el país.

El incipiente movimiento que se estructura en estos años asume nuevas manifestaciones en la década de los cincuenta, cuando grupos de diferente orientación religiosa empiezan a promocionar activamente a las asociaciones cooperativas con el



propósito de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares no sólo rurales sino también urbanos.

El movimiento cooperativo toma un definitivo impulso solamente a partir de la década de los sesenta con la intervención directa del Estado en la estructura agraria nacional (expedición de la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización) y la conformación de distintos organismos de integración cooperativa. Sin embargo, a partir de ese momento, el cooperativismo ecuatoriano se despoja de su carácter reivindicativo (heredado del movimiento europeo) para desvirtuarse y convertirse tan sólo en un medio “legal” de acceso a la tierra, y como una estrategia organizacional para plantear un derecho virtual, siendo éste uno de los requisitos exigidos por la mencionada ley.

En la mayoría de los casos, los campesinos que se agrupan en cooperativas lo hacen únicamente para obtener las parcelas reivindicadas o para acceder a los servicios ofrecidos por instituciones públicas y privadas (crédito, asistencia técnica, capacitación, educación, etc.). De ahí la proliferación de cooperativas de producción agrícola en diferentes áreas del país (se trata en realidad de un crecimiento más cuantitativo que cualitativo). Además, la complejidad que requiere la gestión empresarial de estas organizaciones genera una dependencia cada vez mayor hacia las instituciones que inspiran su conformación, una precariedad en términos de funcionamiento y, en muchos casos, su rápida desaparición. En efecto, la finalidad que une a los campesinos es circunstancial (obtención de tierras); por lo tanto, una vez logrado ese objetivo las organizaciones se fraccionan en una serie de pequeñas parcelas individuales.

Frente a esta situación y con el afán de alcanzar los objetivos originalmente planteados para dicho sector socioeconómico del país, el esfuerzo del Estado y de las organizaciones extranjeras de asistencia se concentra en la creación de organismos de segundo grado o federaciones, cuya tarea fue la de prestar servicios técnicos y asistencia financiera a las numerosas pequeñas cooperativas (no solamente rurales) que se habían conformado. Sin

embargo, a la larga, tampoco las organizaciones de segundo grado resultaron ser instituciones autosuficientes de la ayuda económica nacional e internacional y cuando ésta cesa, la mayor parte de las entidades deja de existir frente a la indiferencia de sus asociados (“se habían formado cooperativas, pero no cooperativistas”<sup>1</sup>).

A pesar de las ideas políticas netamente conservadoras que inspiraron la Ley de Cooperativas, cabe destacar su importancia normativa por cuanto estaba destinada a reglamentar el funcionamiento de todo tipo de sociedades cooperativas y no solamente de aquellas del sector agrícola. Dicha ley fue actualizada en 1966, en lo relativo a la creación, estructura y funcionamiento de las organizaciones de dicho sector. Además, se añadieron disposiciones reglamentarias a fin de agilizar su aplicación. El texto de ley expedido en 1966 se encuentra todavía vigente en el país<sup>2</sup>.

## **2. Principales limitantes de la legislación cooperativa actual**

Los intentos de conformar un marco jurídico para el cooperativismo ecuatoriano han respondido a las diferentes actitudes e intereses del Estado (inicialmente promotor y paternalista, sucesivamente indiferente y, en algunos casos, limitante) hacia dicho sector. Se ha tratado, como en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, más de políticas coyunturales que de un esquema coherente y articulado. De ahí la sobreposición de normas que, en vez de fomentar el desarrollo de estas organizaciones, han creado fracturas y discriminaciones a su interior y frenado sus reales potencialidades. El contenido legal de las diferentes disposiciones emitidas no refleja el verdadero estado alcanzado por el movimiento y no ha respondido a sus legítimos requerimientos y aspiraciones.

Muchos aspectos de la normativa vigente son rescatables, otros son obsoletos<sup>3</sup>; algunas temáticas son tratadas de una manera excesivamente detallada<sup>4</sup>, otras carecen de profundización y reglamentación<sup>5</sup>. Hay normas que nunca se aplicaron o se cum-

plieron, otras que no fueron actualizadas con la misma rapidez con la que se modificó el entorno socioeconómico y se fue transformando el propio sector cooperativo. Asimismo, hay artículos demasiado prohibitivos o intromisivos<sup>6</sup> que se han convertido en un obstáculo y han dado lugar a abusos por parte de las autoridades públicas; y otros demasiado permisivos y protectivos que tenían su razón de ser cuando fueron formulados, pero que hoy en día sirven solamente para enmascarar ciertos privilegios.

En síntesis, es posible afirmar que la Ley de Cooperativas, por la existencia de artículos desactualizados y vacíos jurídicos, no es funcional a las necesidades actuales del sector cooperativo nacional.

Además de estos aspectos propiamente legales hay que señalar limitantes de carácter institucional. En efecto, la falta de una permanente formación y capacitación doctrinaria y empresarial, sumada a la escasa concientización cooperativista de directivos, administradores y asociados, así como la fragilidad de los organismos de integración cooperativa han impedido una efectiva cohesión de los diferentes tipos de organizaciones y la superación de una visión puramente subsectorial (por rama de actividad). Las aspiraciones de varios grupos cooperativistas han sido utilizadas políticamente, en parte, por los mismos dirigentes. A esto se añade la “falta de liderazgo renovado y con criterios modernos, pues muchos de los actuales líderes ... se han desgastado, por el tiempo y la falta de actualización doctrinaria y empresarial”<sup>7</sup>, y la politización del organismo estatal encargado de su control y fiscalización. En efecto, la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social, en más de veinte años de gobiernos democráticos, ha sido conducida por cuarenta y cinco directores, lo que refleja la gran inestabilidad del cargo a pesar de que en el art. 96 de la Ley de Cooperativas se establece que “durará en sus funciones cuatros años y no será de libre remoción del poder ejecutivo”. Esta falta de estabilidad ha imposibilitado el cabal y eficiente cumplimiento de las funciones que se habían encomendado a dicho organismo, favoreciendo su

burocratización y el aprovechamiento del movimiento cooperativo por parte de funcionarios inescrupulosos.

### **3. El sector cooperativo de ahorro y crédito y sus propuestas de reforma**

En los últimos años se han registrado varios intentos para modificar la normativa existente y crear un nuevo marco jurídico para el sector cooperativo en su conjunto, pero sin éxito<sup>8</sup>. Es sobre todo el sector de ahorro y crédito que, a través de su federación (FECOAC), ha asumido la iniciativa de elaborar propuestas de reforma; las más recientes fueron presentadas a las autoridades competentes a fines de 1998 y principios del año 2000.

El afán de FECOAC en modificar la ley vigente se deriva de la existencia de un sistema dual de supervisión y control estatal<sup>9</sup> que, a su parecer constituiría uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector. En efecto, según el art. 94 de la Ley de Cooperativas el organismo que debería fiscalizar a ese tipo de organizaciones es la Dirección Nacional de Cooperativas, dependencia del Ministerio de Bienestar Social. Sin embargo, a partir de 1983, con Regulación de la Junta Monetaria n. 120-83 del nueve de septiembre<sup>10</sup>, se incluye a las cooperativas de ahorro y crédito que tienen oficinas abiertas al público en general, en el sistema de control y vigilancia que ejerce la Superintendencia de Bancos<sup>11</sup>, al definir las actividades que efectúan como de “mandato e intermediación financiera”<sup>12</sup>.

Esta decisión fue considerada inconstitucional por el sector cooperativo de ahorro y crédito, pues, al confundir sus organizaciones con otras entidades financieras, se desconocía la existencia del “sector comunitario de autogestión”, consagrado en el art. 61, literal 3 de la Constitución de 1978<sup>13</sup> como uno de los cuatro sectores básicos de la economía ecuatoriana. Sin embargo, en junio de 1985, el Tribunal de Garantías Constitucionales rechaza las impugnaciones formuladas en tal sentido. Es así que, con la Regulación n. 266-85 del 3 de julio de 1985, la Junta Monetaria

concede al Superintendente de Bancos la facultad privativa de calificar a las cooperativas sujetas a su vigilancia y control. Con ese fin, se crea la Dirección General de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Resolución del Superintendente de Bancos n. 85-1495-ADM del 19 de septiembre del mismo año).

Las razones que justificaron la intervención de organismos estatales técnicamente calificados en el control de las actividades desempeñadas por las cooperativas de ahorro y crédito con oficinas abiertas al público en general<sup>14</sup>, tienen relación con el rápido crecimiento registrado por ese tipo de organizaciones durante la década de los setenta (en términos de volumen de operación, socios afiliados y capital suscrito) y su expansión geográfica en casi todo el territorio nacional<sup>15</sup>, pues a dicho crecimiento no había correspondido una proporcional adecuación de la capacidad de control estatal, circunstancia que había conllevado a muchas distorsiones con respecto a los principios y normas que inspiraron su constitución.

Varias cooperativas no reportaban su real situación a la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social; algunas habían dejado de funcionar o se encontraban en proceso de liquidación desde muchos años sin que se dieran las acciones pertinentes para estos casos, con evidente perjuicio de sus afiliados; otras carecían de personal calificado, especialmente para asumir funciones gerenciales y contables; unas cuantas operaban indistintamente con socios y no socios aunque sus estatutos no lo autorizaran; finalmente, había organizaciones que operaban sin tener la respectiva autorización legal. Cabe señalar, además, que no existía un sistema de crédito unificado sino que variaba en cada organización en función de los acuerdos con los socios o su conveniencia del momento<sup>16</sup>.

La finalidad de reforzar el control ejercido sobre las cooperativas de ahorro y crédito derivaba, por lo tanto, de la necesidad de precautelar los intereses de los socios y de la colectividad en general, consolidando la confianza depositada en dicho sistema.

Pese a los cuestionamientos hechos por varias organizaciones y por la federación que las agrupa (que consideraban que el sistema cooperativo de ahorro y crédito debía sujetarse solamente a lo establecido en la Ley de Cooperativas y en su Reglamento General), la expedición del Decreto Ejecutivo n. 1845 del 12 de mayo de 1986 y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero del 12 de mayo de 1994, ratificaron la conveniencia y legalidad del control de la Superintendencia de Bancos.

Esto precipitó la separación del sector en dos agrupaciones: las cooperativas cerradas quedaban bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas, adscrita al Ministerio de Bienestar Social, mientras que las abiertas<sup>17</sup> venían a ser fiscalizadas por un organismo indudablemente más técnico y capacitado con la finalidad de garantizar una mejor gestión financiera del ahorro de los socios. En la práctica, mientras unas seguían siendo conducidas por criterios obsoletos, limitantes y hasta politizados, otras se sujetaban a la aplicación de normas que, por ser propias de sociedades de capital, no tomaban en consideración sus peculiaridades.

A pesar que la definición de “intermediación financiera con el público” suscitó polémicas por su falta de claridad, pues las cooperativas por su naturaleza deberían operar sólo con los socios (salvo las excepciones previstas en el Reglamento General de aplicación de la Ley de Cooperativas), la división a la que conllevó en el sector de ahorro y crédito todavía perdura y más bien se ha ratificado con el Decreto n. 1227 del 19 de marzo de 1998 de expedición del “Reglamento de constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito sujetas al control de la Superintendencia de Bancos”.

En efecto, en dicho reglamento, bajo el amparo del art. 216 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, se ratificó la posibilidad que estas organizaciones operen con terceros (art. 47), desvirtuando así, según la opinión de varios representantes del sector, su carácter de empresas autogestionarias y convirtiéndolas en la práctica en sociedades anónimas aunque bajo

el membrete de cooperativas. Además, se eliminó toda referencia a la Ley de Cooperativas y a su Reglamento para ese tipo de organizaciones financieras y se confirmó la facultad privativa de la Superintendencia de Bancos de controlarlas, eliminando así cualquier posibilidad de que sea el mismo movimiento que supervise y autoregule sus actividades<sup>18</sup>.

En dicho reglamento se estableció también un monto mínimo de capital social para conformar cooperativas abiertas al público en general<sup>19</sup>, lo que suscitó nuevas polémicas. “Este reglamento permite que, quince personas (número mínimo requerido) constituyan una cooperativa de ahorro y crédito, cumpliendo requisitos de capital inalcanzables para los grupos económicamente medios y bajos, que son los que buscan el cooperativismo como alternativa financiera...violando la ley que define a las cooperativas como empresas autogestionadas por sus socios, es decir se disfraza a una sociedad anónima bajo la denominación de cooperativa”<sup>20</sup>.

Finalmente, en vista de que existían un sinnúmero de cooperativas de ahorro y crédito abiertas que, sin estar bajo el control de la Superintendencia de Bancos, realizaban intermediación financiera<sup>21</sup>, en dicho reglamento se establecía que en el plazo perentorio de un año, a partir de su publicación en el Registro Oficial (es decir, hasta el 24 de marzo de 1999), las organizaciones solicitaran su incorporación al control de esta institución, para lo cual debían –previamente– cumplir con las disposiciones previstas en el reglamento. En caso de no hacerlo, estaban obligadas a transformarse en cooperativas de ahorro y crédito cerradas (dejando de captar recursos del público) o a liquidarse. Frente a esa situación, FECOAC gestionó una prórroga del plazo fijado (hasta marzo del 2000), puesto que muchas cooperativas no reunían los niveles patrimoniales requeridos ni estaban propensas a fusionarse. Al mismo tiempo, propuso reformas a este reglamento y a la Ley de Cooperativas con el propósito de unificar la normativa y consolidar al sistema cooperativo de ahorro y crédito.

El proyecto de ley<sup>22</sup> presentado a las autoridades competentes a fines de 1998, y a cuya elaboración participaron varios representantes del sector cooperativo<sup>23</sup>, funcionarios de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social y consultores externos, tenía como objetivo principal subsanar al sector e introducir normas preventivas que reforzaran a las organizaciones y permitieran ser administradas en términos más empresariales para mejor competir en el mercado.

Por su parte, la Intendencia Nacional (ex Dirección General) de Cooperativas de la Superintendencia de Bancos, en vista de la necesidad de que toda entidad de intermediación financiera sea supervisada por organismos públicos especializados en materia, suscribió –a principios de 1999– un convenio de cooperación técnica no reembolsable (N. ATN/MT-5878-EC) con el Banco Interamericano de Desarrollo, para llevar a efecto un programa de mejoramiento y modernización del marco legal regulador, de control y vigilancia del sistema de cooperativas de ahorro y crédito.

En efecto, mediante reformas a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y la incorporación de un título con disposiciones especiales para ese sector, se pretende conciliar “la naturaleza jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito con sus características de empresas de intermediación financiera, orientadas especialmente a los sectores populares”, y también unificar la legislación relativa al control de estas cooperativas que, en los últimos años, ha sido objeto de confusiones, divergencias y serios cuestionamientos<sup>24</sup>.

El modelo propuesto<sup>25</sup> deberá, entre otras cosas, dar por terminada la diferenciación entre cooperativas “abiertas” y “cerradas”; establecer categorías o niveles diferenciados de control de acuerdo al patrimonio disponible, a partir de un monto mínimo considerado viable; y, definir esquemas de vigilancia apropiados para cada nivel. Para eso, se requerirá una mayor concertación entre organismos cooperativos, sus instancias representativas y el Estado.



Para la elaboración del nuevo texto legislativo, se conformó un Comité de Coordinación del Proyecto integrado por un grupo de consultores y representantes de organismos de apoyo como el World Council of Credit Unions (WOCCU), la Confederación de Cooperativas de Alemania Federal (DGRV-CONCAF), la FECOAC y la Asociación de Cooperativas Controladas por la Superintendencia de Bancos (ACSB).

La propuesta inicial fue discutida por cooperativas e instituciones del sector, lo que permitió recoger sugerencias e introducir las modificaciones pertinentes.

### **3.1 Principales aspectos del nuevo marco legal**

„ *Ámbito de aplicación:*

- se regula la constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito;
- en todo lo no previsto en esta nueva ley sobre la organización y estructura jurídica de las cooperativas de ahorro y crédito regirá supletoriamente la Ley de Cooperativas; y, en caso de conflicto, las disposiciones de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero;
- las COACs estarán sujeta a las normas de prudencia y solvencia financiera establecidas en el Acuerdo de Basilea, y a la supervisión y control de la Superintendencia de Bancos.

**Puntualización:** de esa manera, se establece un principio interpretativo para la aplicación de normas: en primer término rigen estas disposiciones especiales; en lo no contemplado en ellas se aplica la Ley de Cooperativas; y, finalmente, en caso de conflicto entre las diversas fuentes normativas, prevalecerán los preceptos de la legislación financiera.

„ *Definición:*

- las cooperativas de ahorro y crédito son empresas de derecho privado con finalidad social constituidas como sociedades de personas, de propiedad y gestión común, que realizan intermediación financiera con el objeto de promover el ahorro, conceder crédito y brindar servicios adicionales a sus socios y terceros;
- se caracterizan por la variabilidad de socios y capital, por la irrepartibilidad de sus reservas y por la aplicación de los principios universales del cooperativismo establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional.

**Puntualización:** por primera vez las definiciones adoptadas mantienen plena congruencia con los principios universales del cooperativismo establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional.

„ *Constitución:*

- el número mínimo requerido será de 50 socios;
- podrán ser socios personas naturales legalmente capaces y personas jurídicas públicas y privadas que reúnan los requisitos exigidos;
- la Superintendencia autorizará o negará la constitución de las cooperativas una vez analizada la documentación presentada, en el plazo de sesenta días.

**Puntualización:** en consideración de las características especiales de las cooperativas de ahorro y crédito, se adapta la normativa vigente para las instituciones financieras en general al procedimiento propio de constitución de dicho tipo de organizaciones.

„ *Régimen económico:*

- se limita al 5% del capital total, la participación patrimonial de los socios en la entidad –mediante certificados de aportación nominativos y transferibles. La redención del capital será al máximo del 5% anual; por esta razón, el cálculo de solvencia patrimonial se realizará tomando en consideración únicamente el 95% del capital social;
- la compensación de aportaciones de capital con deudas solamente será permitida en caso de retiro del socio y dentro de las disposiciones legales;
- para fortalecer el capital institucional de las COACs se establece una reserva legal de al menos el 20% de los excedentes anuales, hasta completar un fondo equivalente al 50% del patrimonio técnico.

**Puntualización:** con esas especificaciones se pretende evitar concentraciones inoportunas del capital social, que pudieran implicar riesgos en la gobernabilidad de la empresa en caso de retiro de los asociados que controlaran la mayoría del patrimonio. Con el mismo fin se limita la redención patrimonial.

„ *Operaciones:*

- **Especialización** - las cooperativas de ahorro y crédito realizarán principalmente operaciones de intermediación financiera y servicios adicionales; podrán también efectuar inversiones en acciones de sociedades financieras y en entidades de integración cooperativa hasta por el 10% del patrimonio técnico; en servicios no financieros hasta por el 5%; y, en activos fijos no más del 50%;
- **Niveles de operación** - se establecen tres niveles de operación en consideración del patrimonio técnico y de las operaciones que puedan efectuar: a) con un PT igual o superior a US\$ 800.000, las COACs podrán realizar –con socios o terceros– todas las operaciones permiti-

das por la ley más el leasing; b) con un PT igual o superior a US\$ 200.000, podrán igualmente operar con socios o terceros pero con ciertas limitaciones con respecto al nivel anterior; –por ejemplo– recibirán depósitos de ahorros exigibles únicamente mediante la presentación de libretas u otros mecanismos de pago y registro; y, finalmente, c) con un PT igual o superior a US\$ 25.000 sólo podrán operar con socios y estarán sujetas a mayores limitaciones con respecto a los otros dos niveles. Las cooperativas del segundo y tercer nivel que hayan alcanzado el patrimonio técnico del nivel siguiente podrán solicitar su reubicación.

- **Límites de operación con terceros** - las operaciones de crédito que las cooperativas realicen con terceros no podrán superar el 20% del total de la cartera.

**Puntualización:** se establece el principio de la especialización para las cooperativas de ahorro y crédito en función del patrimonio disponible; mientras mayor será el capital disponible más variadas serán las operaciones que podrán efectuar. Se le reconoce, además y como excepción, la posibilidad de participar como socias en organismos de integración; se limita la posibilidad de realizar inversiones permanentes en otras empresas para así cumplir con el propósito de que canalicen sus captaciones fundamentalmente a la intermediación financiera; y, se restringe el monto de las operaciones con terceros con el propósito de garantizar el acceso al crédito a la mayor cantidad posible de socios.

„ *Dirección, administración y fiscalización:*

- **La Asamblea General** - es la máxima autoridad de la cooperativa y sus resoluciones son obligatorias para todos los socios y órganos internos. Podrá ser de socios o representantes, en el caso en que el número de socios

sea inferior de 200; superada esta cantidad será obligatoriamente de representantes.

- Tanto el **Directorio** (actual Consejo de Administración), conformado por cinco miembros principales y cinco suplentes, como el **Consejo de Vigilancia**, integrado por tres vocales principales y tres suplentes, serán elegidos por la Asamblea General de entre los socios; durarán en sus funciones dos años y podrán ser reelegido hasta por dos períodos adicionales;
- **Elecciones** - La Asamblea General elegirá y renovará parcialmente (por mayorías y minorías) a los miembros del Directorio y Consejo de Vigilancia. Más de la mitad de los miembros de dichos organismos deberán ser socios con por lo menos dos años de antigüedad que mantengan saldos a su favor en la cooperativa y debidamente conciliadas sus cuentas deudoras, acreedoras y de capital; se garantizará la representación de las minorías.

**Puntualización:** se asegura la estabilidad de la dirigencia mediante renovación parcial de los miembros y se prohíben –al mismo tiempo– las reelecciones indefinidas; se redefinen las funciones específicas del Consejo de Vigilancia para evitar la coadministración y enfatizar su labor de control y fiscalización interna en representación de los socios; se introducen en los requisitos para la elegibilidad (más de la mitad de los directivos deben ser acreedores netos) elementos que equilibren los intereses de los socios y se evite la tendencia de los socios deudores a dominar los organismos directivos de la institución.

„ *Atribuciones especiales:*

- La Superintendencia podrá suscribir convenios con entidades debidamente calificadas para realizar tareas auxiliares de supervisión, con sujeción a las normas que

para el efecto dictare, sin perjuicio de las atribuciones que la Ley le otorga.

**Puntualización:** se considera la posibilidad de introducir un modelo de colaboración para el ejercicio de las funciones de vigilancia a fin de facilitar la fiscalización de las cooperativas de ahorro y crédito, en consideración de sus peculiaridades organizativas; se garantiza además la objetividad y capacidad técnica de las entidades eventualmente contactadas a través de su previa calificación.

„ *Regulación y Liquidación:*

- las cooperativas de ahorro y crédito que incumplieran con las disposiciones de la Superintendencia y demás normas aplicables deberán regularizar su posición y sujetarse a las medidas de carácter preventivo o correctivo necesarias dispuestas por el Superintendente; la Junta Bancaria podrá autorizar la inmediata intervención de la cooperativa si la situación así lo amerite. Los socios deberán realizar la capitalización requerida; en caso de no regularizarse la situación financiera de la organización la Superintendencia dispondrá su liquidación forzosa, para lo cual se seguirán los procedimientos establecidos en la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero.

**Puntualización:** se obliga a las CACs a un manejo prudential y adecuado mediante un monitoreo permanente de sus actividades por parte de la Superintendencia; y se reconoce a los socios la posibilidad de subsanar eventuales irregularidades o incumplimientos respecto del patrimonio técnico requerido antes de proceder a su liquidación forzosa.

„ *Disposiciones generales:*

- **Solución de conflictos** - los conflictos al interior de las cooperativas de ahorro y crédito se resolverán de acuerdo a las normas estatutarias, quedando como alternativa la aplicación de los métodos previstos en la Ley de Arbitraje y Mediación; eso sin perjuicio de las atribuciones y competencias de la Superintendencia.
- **Integración** - diez o más COACs podrán conformar organismos de integración para realizar exclusivamente operaciones financieras o de representación y defensa del sistema. La afiliación a entidades de integración cooperativa es de carácter voluntario.

**Puntualización:** se estimulan, por un lado, soluciones alternativas a los conflictos internos que pudieran surgir en las cooperativas y, por el otro, se separan las funciones de los organismos de integración para evitar la mezcla de actividades financieras con las de representación y defensa del sistema; se elimina también la obligatoriedad de la afiliación.

„ *Disposiciones transitorias:*

- Las cooperativas de ahorro y crédito que no estén sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia deberán: a) dentro del plazo de los noventa días posteriores a la vigencia de la nueva ley, expresar su deseo de continuar operando al amparo del nuevo marco legal; y, b) dentro del plazo de seis meses, presentar un plan para reajustar sus estructuras y operaciones a dicha normativa. Todas estas cooperativas deberán cumplir con las disposiciones legales dentro del plazo de cuatro años; hasta su incorporación al control y vigilancia de la Superintendencia, no podrán operar con terceros.
- Las cooperativas actualmente controladas por la Superintendencia deberán adecuar, en el plazo de dos años,

su patrimonio técnico al nivel requerido para las operaciones que deseen efectuar.

Cabe señalar que, además de esa propuesta de reforma al marco regulatorio actual para las cooperativas de ahorro y crédito, existe un proyecto de “Ley de Sociedades Cooperativas” presentado al Congreso Nacional en abril del 2000, que se aplicaría a todo el sistema. Con dicho proyecto se pretende actualizar la normativa de 1966 y ofrecer a los asociados, que “en muchos casos han sido defraudados en sus justas aspiraciones”, una adecuada protección en el campo jurídico<sup>26</sup>. Para el efecto, se plantea la creación de una Superintendencia de Cooperativas, la que cumpliría con el control, vigilancia, difusión y desarrollo del sistema cooperativo del país. A opinión de algunos entendidos en la materia, este proyecto retoma en muchas de sus partes aspectos normativos de la ley de 1937.

#### **4. Conclusiones y perspectivas**

En vista de la importancia social que las cooperativas de ahorro y crédito tienen al interior del sistema financiero nacional, en cuanto mejor alternativa para los estratos de ingresos medios-bajos, se hace imprescindible poder contar con un marco legal idóneo que responda a las actuales exigencias del sector y permita además fortalecer la confianza pública. Si no se encuentra una solución legal aceptable a la dispersión existente en materia de fomento, supervisión y control de las cooperativas de ahorro y crédito se corre el riesgo de desperdiciar recursos sin alcanzar lo que debería ser el objetivo primordial: tener instituciones autogestionarias solventes y preocupadas para alcanzar el bienestar de sus socios y de la comunidad local en la que operan. Esto es todavía más importante tomando en cuenta las actuales condiciones financieras del país (quiebra de bancos y otras instituciones crediticias), que han generado gran temor entre los usuarios de ese servicio. Las cooperativas constituyen, hoy más



que nunca, una real alternativa para los pequeños y medianos ahorristas, al privilegiar la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de sus integrantes y al no tener únicamente fines de lucro.

A más de eso, sería importante reforzar la capacitación de socios y directivos en la conducción de sus organizaciones, bajo los principios filosóficos que deberían inspirar su desempeño. Todavía hay mucho por hacer para crear verdaderos cooperativistas y líderes comprometidos con el sector que busquen el fortalecimiento real de los grupos autogestionarios y no solamente réditos personales o políticos.

#### Notas

- 1 Naranjo M. Carlos, *Economía solidaria y cooperativismo: Visión general del marco jurídico del cooperativismo ecuatoriano - manual de procedimiento parlamentario*, Sistema Cooperativo Nacional, 1999, p.18.
- 2 Las únicas reformas se dieron en 1979 y “no respondieron a un afán de desarrollo del movimiento en general, sino a un interés particular de brindar mejores posibilidades operacionales al cooperativismo de ahorro y crédito”. Naranjo Mena Carlos, op. cit., p.18.
- 3 Como, por ej., el pago del 6% de interés a los certificados de aportación.
- 4 En el caso de los procedimientos de realización de las asambleas.
- 5 Por ej. para las disposiciones de intervención y liquidación de las organizaciones.
- 6 Como en el caso de la “calificación” de los socios y la aprobación de los planes de trabajo anuales de las cooperativas y de sus organismos de integración.
- 7 Naranjo Mena Carlos, op. cit., p. 46.
- 8 Han sido presentados al Congreso Nacional varios proyectos legislativos que, sin embargo, no fueron elaborados con el consenso de todos los sectores sino que correspondieron más bien a la iniciativa aislada de algunos de ellos.
- 9 Existe, en realidad, un tercer organismo de control estatal: el Ministerio de Agricultura, para las cooperativas agrícolas.
- 10 Esta normativa se basa en la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público de marzo de 1983 (reformatoria del art. 17 de la entonces

vigente Ley General de Bancos), según la cual la Superintendencia de Bancos está autorizada a controlar y vigilar las entidades que dentro del giro ordinario de sus negocios realizan operaciones de intermediación financiera.

- 11 Según el Art. 42 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la Superintendencia de Bancos “tiene a su cargo la vigilancia y el control de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros y todas aquellas que se encuentran determinadas en la Constitución y en la Ley”.
- 12 “El mandato e intermediación financiera de las cooperativas son aquellas operaciones mediante las cuales se recibe el dinero de sus asociados o se dispone de otros activos financieros como mercadería para colocarla en favor de sus cooperados, a través de letras de cambio, pagarés y otros documentos y títulos crediticios, obteniendo, a cambio de ello, ingresos ya en forma de comisión, prima, interés o remanentes; así mismo la captación de ahorros y depósitos de los cooperados, para invertirlos en proyectos propios o ajenos”. Superintendencia de Bancos, Memoria, Quito, 1985, p. 481.
- 13 La nueva Constitución, vigente desde el 10 de agosto de 1998, retoma algunos aspectos de la normativa anterior; en el Título XII, DEL SISTEMA ECONOMICO, art. 245 se afirma: “La economía ecuatoriana se organizará y desarrollará con la coexistencia y concurrencia de los sectores públicos y privado. Las empresas económicas en cuanto a sus formas de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión. El Estado las reconocerá, garantizará y regulará”. En el art. 246 se especifica: “El Estado promoverá el desarrollo de empresas comunitarias o de autogestión, como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad o a las personas que trabajan permanentemente en ellas, usan sus servicios o consumen sus productos”.
- 14 Según los estatutos de las cooperativas, se consideraban “abiertas” aquellas organizaciones a las cuales podía ingresar cualquier persona sin que existiera un vínculo común preestablecido; y “cerradas” las que se constituían al interior de una entidad (oficina, gremio, empresa, etc.); en este segundo caso, la condición fundamental para poder ingresar a la cooperativa era pertenecer a dicha entidad (vínculo común).
- 15 El cooperativismo de ahorro y crédito agrupó, inicialmente, sectores económicos de bajos y medianos ingresos, los mismos que a través de esas organizaciones tuvieron acceso al crédito que el sistema financiero

tradicional le negaba. Su presencia incidió significativamente en el mercado financiero nacional y concurrió a la democratización del mismo.

- 16 Pese a las desviaciones señaladas, el sistema cooperativo de ahorro y crédito gozaba de una favorable aceptación por parte del público, también por los servicios crediticios y sociales adicionales que ofrecía (comisariatos, almacenes de insumos agrícolas, etc.) y a un costo más atractivo.
- 17 De las 816 cooperativas de ahorro y crédito que existían en el país en 1986 (según datos proporcionados por la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social), solamente 120 organizaciones (con aproximadamente 675 mil socios activos), unas vez analizadas y calificadas, fueron tomadas en consideración por sus actividades de “intermediación financieras con el público en general” y sujetadas al control de la Superintendencia de Bancos.
- 18 Con anterioridad la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, mediante oficio n.0328 del 4 de febrero de 1987, había solicitado al Presidente del Congreso Nacional la constitución de una Superintendencia de Cooperativas, presentando para el efecto una serie de consideraciones de orden legal y doctrinario sobre el régimen cooperativista. El respectivo proyecto de ley que había sido aprobado por el Congreso fue, sucesivamente, vetado por el ejecutivo (agosto de 1988).
- 19 Puesto que se fijaba un mínimo de 300.000 Unidades de Valor Constante, y si se considera que la última cotización establecida para 1 UVC fue de 2 dólares 6289 centavos (con el sistema de dolarización ya no es posible realizar transacciones en UVC), el capital social requerido sería de US\$ 788.670.
- 20 Naranjo M. Carlos, op cit., p.41.
- 21 Cabe señalar que de las 120 cooperativas de ahorro y crédito que pasaron bajo el control de la Superintendencia de Bancos, en 1992 quedaban sólo 23 organizaciones; pues algunas fueron liquidadas por irregularidades y otras devueltas a la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social. En efecto, con la Resolución DGC-92-098 del 12 de junio de 1992 se dispuso que se mantenían bajo el control y vigilancia de la Superintendencia de Bancos fundamentalmente aquellas cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público en general cuyos activos alcanzaran o superaran el equivalente de 20.000 Salarios Mínimos Vitales), entre otros parámetros (a la fecha de expedición de dicha resolución 1 SMV = 60.000 sucres y 1 US\$ = 30.000 sucres; por lo tanto, el total de activos expresado en dólares debía ser de por lo menos US\$ 600.000).
- 22 Los aspectos sobresalientes de dicho proyecto eran los siguientes: a) creación de un nuevo organismo de fomento y desarrollo cooperativo: la

Junta Cooperativa Nacional que sustituiría el anterior Consejo Cooperativo Nacional, ente desacreditado por su inoperancia (pues, “ha estado integrado por delegados sin representatividad ni conocimiento del cooperativismo, salvo escasas excepciones”, Naranjo M. Carlos, op. cit., p.28); b) ratificación de la Dirección General de Cooperativas (ex Dirección Nacional de Cooperativas, totalmente reestructurada y tecnificada) del Ministerio de Bienestar Social como el único organismo de supervisión y control de las sociedades cooperativas; y establecimiento de requisitos académicos y de un concurso de merecimiento y oposición para la selección del director ejecutivo del mencionado organismo (de esa manera, se intentaba superar la interferencia política registrada en su designación, la inestabilidad del cargo y la falta de experiencia y profesionalismo); c) puntualización de las causales del régimen de regularización de una cooperativa con el afán de evitar las arbitrariedades que había generado la aplicación “subjetiva” de las normas relacionadas con la figura jurídica de la intervención (ver; Naranjo M. Carlos, p. 32); d) rigurosidad en los procesos de auditoría y seguimiento a todas las cooperativas; e) reivindicación de la administración directa del fondo para educación cooperativa (que según afirmaba uno de los ex Directores de Cooperativas se había convertido en el “botín político de los diferentes directores de turno que lo manejaron a su arbitrio), al que las organizaciones aportan anualmente con el 5% de sus excedentes; f) variabilidad en el monto de capital requerido para conformar una sociedad cooperativa (debía establecerse en el Reglamento General de acuerdo a la actividad socioeconómica de la organización).

- 23 FECOAC y exponentes de las organizaciones que conforman el Sistema Cooperativo Integrado, así como representantes de FEDETAXIS y FENACOTIP.
- 24 Convenio BID-Superintendencia de Bancos, “Exposición de motivos” del *Proyecto de Ley reformativa a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y Otras Leyes*, p.2, Quito, abril del 2000.
- 25 “Un proyecto con visión de futuro”, en: FECOAC, *Revista Cooperativa* n. 21, año 6 – N° 2, pp. 14-15, Quito, 1999.
- 26 Proyecto N° 21-459 de *Ley de Sociedades Cooperativas*, “Exposición de motivos”, 8 de mayo 2000.

## Bibliografía

### ASOCIACIÓN DE COOPERATIVAS CONTROLADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

2000 *Proyecto de Ley para Cooperativas de Ahorro y Crédito*, borrador, noviembre.

### BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

2000 *Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y otras leyes*, borrador, agosto.

### BRANCH, Brian – BAKER Christopher

1999 “Credit Unions: overcoming governance problems. What does it take?”, traducción publicada en: *Ecuador empresarial*, revista de la Corporación Financiera Nacional, Quito, octubre, pp. 3-4.

### DA ROS, Giuseppina

1985 *El cooperativismo de ahorro y crédito en el Ecuador*, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito.

1985 Orígenes del cooperativismo agrícola en el Ecuador, *Cultura*, revista del Banco Central del Ecuador, vol. VIII, n. 23, Quito.

### ECUADOR

1966 *Ley de Cooperativas*, DS-1031, RO 123: 20 de septiembre.

1966 *Reglamento General de la Ley de Cooperativas*, DS-6842, RO 123: 20 de septiembre.

1978 *Disposiciones para la realización de Asambleas Generales de Cooperativas*, DS-2572-A, RO 615: 26 de junio.

1991 *Reglamento especial para la aceptación y registro de nuevos socios*, A-01828, RO 771: 17 de septiembre.

1991 *Reglamento especial de auditorías externas y fiscalizaciones para organizaciones cooperativas bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas*, A-02202, RO 803: 1 de noviembre.

1993 *Reglamento para la calificación de idoneidad de personereros de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas al público sujetas al control*, DGC-93-013, RO 206: 8 de junio.

ECUADOR

- 1994 *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*, L.52-PCL, RO-S 439: 12 de mayo.
- 1994 *Reglamento General a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero*, DE. 1852. RO 475: 4 de julio.
- 1998 *Reglamento de constitución, organización, funcionamiento y liquidación de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público, sujetas al control de la Superintendencia de Bancos*, DE 1227, RO 282: 24 de marzo.
- 2000 *Proyecto N° 21-459 de “Ley de Sociedades Cooperativas”*, 8 de mayo.

FECOAC

- 2000 *Revista Cooperativa*, n. 1-2-3-4 de 1998; n. 2-3-4 de 1999; n.1-2.

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL - DIRECCIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS, FEDERACIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS

- 1998 *Proyecto de “Ley General de Sociedades Cooperativas”*, 3 de diciembre.

NARANJO, M. Carlos

- 1999 *Economía solidaria y cooperativismo: Visión general del marco jurídico del cooperativismo ecuatoriano y manual de procedimiento parlamentario*, Sistema Cooperativo Nacional.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

1985-1997 *Memorias*, 1985-1997.

- 2000 *Reporte Financiero* n.3, noviembre.