

# EL MICROCRÉDITO EN EL ECUADOR: *lecciones aprendidas*

Memorias del Seminario-Taller

LP- 45



COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EMPLEO  
COMITÉ TÉCNICO ASESOR

Serie: Construyendo Políticas Públicas de Empleo

Junio 2002

1



**EL MICROCRÉDITO  
EN EL ECUADOR:  
LECCIONES APRENDIDAS**



## PRÓLOGO

El libro que tiene en sus manos es fruto del esfuerzo que el país está haciendo por trabajar de manera colectiva y articulada. En este esfuerzo se inserta la creación de la Comisión Interministerial de Empleo, instancia que agrupa a las carteras de Trabajo, Bienestar Social, Industrias, Obras Públicas, Vivienda, Turismo y Ambiente, que fue creada en febrero del año 2001, y que tiene como uno de sus objetivos la construcción de políticas públicas de empleo.

La serie, que se inicia con este libro, tiene el propósito de presentar, de manera permanente, los resultados de las gestiones realizadas por la Comisión Interministerial de Empleo para la construcción de la política pública de fomento del empleo, que deberá gestarse simultáneamente en los niveles nacional, regional y local, con la participación del gobierno nacional y seccional, las asociaciones de productores, las instituciones educativas y la cooperación nacional e internacional.

Para el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, el Ministerio de Bienestar Social y los ministerios que componen la Comisión Interministerial de Empleo, es una satisfacción entregar la Memoria del Seminario-Taller "El Microcrédito en el Ecuador: lecciones aprendidas", en el que participaron importantes organismos que han trabajado muchos años alrededor de este tema.

Esperamos que el presente documento se constituya en un importante aporte, tanto al fomento de la actividad microfinanciera y microempresarial, como al desarrollo de un sistema integrado que apoye su gestión.

Martin Inusa Chang  
Ministro de Trabajo y Recursos Humanos  
Presidente de la Comisión  
Interministerial de Empleo

Luis Maldonado Ruiz  
Ministro de Bienestar Social  
Vicepresidente de la Comisión  
Interministerial de Empleo

**EL MICROCRÉDITO EN EL ECUADOR: LECCIONES APRENDIDAS**  
Memorias del Seminario-Taller. Quito, Noviembre 2001.  
Serie: Construyendo Políticas Públicas de Empleo N° 1

### COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EMPLEO

Comité Técnico Asesor

Santa María E4 - 333 y Av. Amazonas. Edif. Tarqui 1000. 8vo. Piso.

Telefax: (593 2) 256 7797 / 290 4519

Correo electrónico: ctae@uio.telconet.net

Quito - Ecuador

Diagramación e impresión: Editorial Delta

Portada: María Dolores Alvarado

ISBN: 9978-42-402-4

Impreso en Quito - Ecuador, Junio 2002.



varios puntos referidos a los problemas que afrontan los programas de crédito, alcanzando un nivel de ideas y propuestas iniciales sobre cómo mejorarlos. Estas propuestas sirvieron de puntos de partida para una serie de reflexiones periódicas que sus miembros acordaron examinarlas en el marco de un encuentro sobre la construcción de entidades financieras sólidas, sostenibles y solidarias.

El Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo asumió el compromiso y convocó a este I Seminario-Taller con el objetivo de propiciar un encuentro de instituciones públicas, ONG's y organismos de cooperación multilateral que promueven y/o implementan importantes programas de crédito. Se invitó a los representantes del BID, del CAAP, del FEEP, del Proyecto DRI - Cotacachi, del FONLOCAL, para realizar ponencias que luego fueron analizadas y reflexionadas a nivel de grupos de trabajo en sesiones plenarias a la luz de sus propias experiencias institucionales. Se contó también con la participación del Subsecretario de Desarrollo Rural Integral del Ministerio de Bienestar Social, señor Mariano Curicama.

Las intervenciones, discusiones y consensos recuperan parte de las preocupaciones planteadas en la Coordinadora, por lo que el CTAE ha creído conveniente publicar este informe, en tanto se considera de importancia que los resultados del evento puedan llegar al público interesado en conocer y participar en la discusión sobre los análisis, experiencias y propuestas de crédito y financiamiento a los microproductores procedentes de la población pobre inmersos en una crisis de larga duración.

Esperamos que este trabajo aporte al intercambio de opiniones y de experiencias, tan ricas en nuestro país, pero cuya difusión es aún insuficiente. Asimismo esperamos, que todos quienes, hasta el momento, venimos participando en la búsqueda de mejores alterna-

tivas para el financiamiento de los microproductores, y los que deseen aunarse a ello, podamos recorrer coordinadamente por este camino, en tanto queda mucho por trabajar, en un contexto en el que aún hay incertidumbre, y la sensación de que hay fuertes necesidades de concretizar, así como de profundizar muchos aspectos alrededor de la problemática de las microfinanzas.

Arq. Alfredo Lozano  
Coordinador, CTAE

Ec. Ricardo Patiño  
Coordinador técnico, CTAE

Ec. Milton Maya  
Consultor microcrédito, CTAE

## INTRODUCCIÓN

El conjunto de experiencias e ideas planteadas en esta publicación representa una contribución importante para enriquecer la práctica de aquellas instituciones que enfrentan el desafío de apoyar a los microproductores, concebidos como uno de los pilares del desarrollo social.

Hemos dividido esta Memoria en cuatro apartados. El primero contiene las ponencias presentadas en el evento. El BID analiza los criterios y presupuestos estratégicos para el diseño de políticas orientadas a profundizar y expandir los servicios financieros en el sector rural del Ecuador, para ello maneja conceptos de sostenibilidad económica. El FONLOCAL, introduce la modalidad de Fideicomiso Mercantil, iniciativa gubernamental y del IICA, en alianza estratégica con la CFN que actúa como fiduciaria. Bajo esta forma jurídica de administración e intermediación de fondos, se colocan recursos en calidad de créditos a través de agentes financieros, que en la mayoría de los casos son cooperativas de ahorro y crédito. Desde un enfoque de integralidad, según lo expuesto, el Proyecto DRI-Cotacachi, funciona como accionista y transfiere la propiedad a empresas constituidas, propone y ensaya un modelo entre los prestatarios (grupos solidarios) y la entidad intermediaria; participación que toma forma en la conformación de microempresas bajo la forma jurídica denominada "asociación en cuentas de participación".

Por su parte, el CAAP, una ONG con más de veinte años de experiencia en el sector rural, particularmente, de la sierra ecuatoriana, lleva adelante un programa de "Fortalecimiento de Entidades Financieras Rurales", en apoyo a pequeñas cooperativas rurales de ahorro y crédito, cuyos resultados demuestran ser eficientes en contextos de crisis, y sus particularidades y racionalidades, les dan ventajas sobre otros agentes en el sector, incluso para propiciar procesos propios de desarrollo equitativo, participativo y democrático en un contexto cada vez más global.

El FEPP, ilustra su experiencia de cuatro lustros de trabajo en Desarrollo Rural, de la que el crédito es uno de los componentes, manteniendo como objetivo prioritario la acción con, desde y para los pobres, en esta trayectoria se enmarca su programa de microcrédito como política de fuerte contenido social, buscando de modo sistemático la rentabilidad económica y social, actualmente centrada en los servicios de ahorro y crédito, a través de la cooperativa CODESARROLLO, reconocida por la Superintendencia de Bancos. Por último, cerrando esta sección encontramos el artículo del Subsecretario de Desarrollo Rural: "La experiencia del gobierno local del Municipio de Guamote", que más allá de relatar la experiencia propone lineamientos sobre acciones concretas que debieran asumir los principales agentes del desarrollo para alcanzar un real proceso de descentralización en los ámbitos locales.

En el segundo apartado, a cargo de Raúl Borja, se expone una síntesis y relatoría de las discusiones y ponencias con las que se exploran varias dimensiones analíticas, con el fin de reconocer similitudes y diferencias entre los programas de microcrédito, examinando los componentes de los programas; la capacitación y asistencia técnica; la intermediación financiera a través de las cooperativas; el fideicomiso mercantil con la CFN; la sostenibilidad y panorámica de gestión financiera de los programas de microcrédito. En el tercer apartado se agrupan las preguntas y respuestas discutidas en el evento. Finalmente, en la cuarta parte hacemos una síntesis de las principales conclusiones y sugerencias de los grupos de trabajo.

Al final de la memoria se incluyen dos documentos. El primero, un resumen ejecutivo del trabajo desarrollado por la Coordinadora de Programas Públicos de Microcrédito. El segundo, una propuesta inicial de constitución del "Fondo Nacional de Microcrédito", para construir instituciones financieras sólidas, solidarias y sostenibles que, con tecnologías novedosas, pongan sus servicios al alcance de los microempresarios y sectores tradicionalmente excluidos del crédito. Anexamos por último, el programa del seminario y la lista de participantes.

## I. EXPOSICIONES

## ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DEL BID EN MICROCRÉDITO

Edgar Carvajal  
Especialista sectorial del BID

Es indispensable destacar que ha sido difícil discutir el tema del microcrédito desde un ángulo eminentemente técnico porque los beneficiarios y los involucrados con el microcrédito tienen confrontaciones e implicaciones en temas sociales. Por eso es importante recalcar la iniciativa y la feliz idea de que discutamos el microcrédito con un ángulo eminentemente técnico. De la eficiencia de estos programas llegaremos con mayor amplitud a estas personas necesitadas y poder ayudarles a salir de su situación de pobreza. Sin embargo, el microcrédito es solamente una herramienta para este apoyo. En la medida en que el microcrédito sea eficiente, oportuno, transparente y eficaz, estaremos pensando que el tema social tendrá una mayor amplitud, pero siempre pasando por los argumentos técnicos.

Un programa de microcrédito será exitoso si se hacen dos consideraciones iniciales: tomar en cuenta los aspectos institucionales, es decir de la organización o institución encargada del microcrédito o que esté interesada en potenciar sus programas de microcrédito. En segunda instancia, aunque no menos importante, los aspectos operacionales de crédito. Luego nos parece fundamental una reflexión respecto del microcrédito urbano y el microcrédito rural que, por sus propias características, tiene elementos muy particulares que deben ser considerados en ciertos puntos: diferenciar de manera reflexiva lo que significa hacer microcrédito urbano y microcrédito rural.

En base a nuestra experiencia, consideramos que debemos apoyar programas en marcha porque no podemos, como BID apoyar a todas las instituciones que inicien o piensen iniciar microfinanciamiento. Si existen instituciones que están pensando iniciar programas de



microcrédito, son las que menos oportunidades tienen. Debemos aprovechar precisamente las experiencias de quienes ya empezaron, si nos demuestran que ya están en este tema y que ya han caminado cierto trecho. Pensar en todas las instituciones que desean empezar de cero y de ahí direccionar el apoyo hacia el microcrédito nos parece que no es la estrategia más apropiada, por eso es importante apoyar programas ejecutados ya por instituciones con las siguientes características:

Instituciones que tienen experiencia, que han empezado en el ejercicio de la concesión de créditos y tienen su camino recorrido, su cartera institucionalizada, una cartera que es susceptible de evaluación, cartera que entrega números que son susceptibles de revisión. Pero no es suficiente la experiencia; tiene que ser, a nuestro modo de ver, una experiencia especializada.

Lo que hemos visto es que las instituciones especialistas en microcrédito son las que tienen mejores probabilidades de sobrevivencia en un mercado en el que cada vez aparecen más actores que van a exigir una especialización. Los esfuerzos institucionales también deben orientarse de manera apropiada a su microcrédito y no se difundan o abran en un abanico de diferentes actividades que desconcentra la flexión hacia el microcrédito.

Estas instituciones deben mostrar resultados positivos que podamos evaluar. Entre la escasez de recursos y la posibilidad de acompañar a todas las instituciones, hay que saber esclarecer criterios fundamentales para el apoyo. Por ello, estas instituciones con experiencia especializada deberían también demostrar que tienen resultados positivos en el manejo de sus propios programas.

Otro requisito importante es la gobernabilidad transparente. No en todas las instituciones, en sus estatutos, en sus directorios, en sus comités en su forma gubernativa, encontramos una gobernabilidad transparente. Hay ocasiones en que instituciones se caen enteras

porque salió una sola persona o dejó de pertenecer una sola persona a la institución. Ese tipo de elementos también tienen que ser revisados.

Un esquema mínimo de rendición de cuentas nos parece sustancial, dependiendo de las características, dependiendo de si la institución es una ONG o una cooperativa, pero que exista un esquema de revisión de cuentas que también al menos presente procedimientos mínimos.

Debe existir, obviamente una estructura técnica mínima apropiada al programa de microcrédito. No podemos pensar en que una institución nos pide apoyo y después con ese apoyo recién va a incrementar su área técnica, pensar en alguien que maneje el programa de crédito o contratar oficiales de crédito. La estructura técnica debería estar ya incrementada de modo muy apropiado.

Establecer una diferencia y evaluar también si es que existe una acción en esta institución. En una acción de un "empresariado social" (así se llama ahora nuestro programa de pequeños proyectos), debe combinarse el criterio empresarial con el criterio social y una vez unidos, se consiguen resultados apropiados. Eso no significa que las ONG's deban ser instituciones que no buscan el lucro, pero una vez que el lucro se ha conseguido a través de los programas de microcrédito, estos recursos deben reinvertirse en los mismos programas de microcrédito, incrementando los beneficios, ayudando a que este tema se conjugue apropiadamente con el servicio social que generalmente quieren hacer las instituciones. No un servicio social que signifique la entrega de los recursos y no cobrar por el criterio de servicio social. Eso desprestigia estos programas, pues se tiende a confundir lo social con el microcrédito.

Pero si tiene un programa microfinanciero y después quiere combinar eso con lo social, valen los dos temas porque los dos van a conjugarse de manera interesante, en el uno se conseguirá los resultados económicos apropiados y en el otro se ejecutarán programas que beneficien lo social.

Después, una perspectiva de independencia de recursos concesionales, es decir en la misma definición de la institución, intentar romper aquel cordón umbilical que en décadas pasadas se puso para las diferentes instituciones. Cada vez la utilización de recursos concesionales es menos probable y si es así, la consistencia, subsistencia y sostenibilidad de las instituciones debe depender cada vez menos de esos recursos. Si esta visión no está clara tendremos problemas de ejecución de los programas de microcrédito porque entonces siempre estarán pensando que necesitan este tipo de recursos para poder ejecutar sus programas.

La primera dificultad que debe afrontarse en los temas operacionales es la discusión profunda respecto del crédito hacia la microempresa con criterios tradicionales y muy conocidos por todos nosotros. Por ejemplo: el crédito agrícola a largo plazo con períodos de gracia y a bajas tasas de interés. Ese esquema tradicional de hacer microcrédito debe ser uno de los elementos que tomemos en cuenta de manera muy importante.

Resulta difícil decirles a los usuarios de crédito o a los que han conocido estos sistemas que éste no es un crédito eminentemente agrícola, o que a pesar de que es a 5 años plazo tiene dos años de gracia, este no es un crédito a bajas tasas de interés, es un microcrédito que tiene otro enfoque, una diferencia sustancial respecto de lo que ustedes conocen. Entonces pasan a la necesidad de identificar una tecnología apropiada para microfinanzas, una tecnología que se adapte apropiadamente a las áreas productivas o a los actores productivos o a la propia actividad del microempresario en donde se valore la producción de recursos y se determine cuál es su propia capacidad de generación de ingresos para, entonces, poder pensar que es un sujeto de crédito.

También es importante, en la parte operativa, pensar en la conformación y en la idoneidad de los comités de crédito, que son los que autorizan y dan paso a la aprobación de los créditos según los reglamentos establecidos. La conformación de los comités de crédito es fundamental: generalmente éstos se involucran de manera

inconveniente con las decisiones políticas de las instituciones y entonces empiezan a concederse los microcréditos a los más allegados del directorio o del comité de crédito. Ello da grandes problemas al programa, más que a las autoridades porque ellas desde luego tienen la oportunidad de ampliar sus aspectos políticos, pero eso no es favorable para el programa.

Los oficiales de crédito que son las personas especializadas que conocen el tema de microfinanciamiento y han sido entrenados para eso, deben estar "descontaminadas" del concepto anterior del microcrédito tradicional, de esta figura de créditos a largo plazo, a bajas tasas de interés porque eso no da sostenibilidad a los fondos crediticios.

Por añadidura, aparece un tema central que es el de las garantías, si es que la tecnología crediticia o microcrediticia es apropiada, las garantías pierden importancia respecto del propio proceso, porque las garantías son la forma de trabajo, la producción de ingresos, la producción de recursos más no las garantías reales que tradicionalmente exigen los programas también tradicionales de crédito. En el microcrédito se evalúa la posibilidad de generar ingresos y en esa posibilidad se baja la determinación por la decisión de conceder o no conceder el crédito.

Es relevante reflexionar sobre cuáles son los costos operativos de un programa de crédito. Si se lo tiene claramente identificado, por qué no pensar en un programa que tome en cuenta los costos financieros y la captación de recursos y con tasas reales afrontar la competencia. Si los recursos propios son cada vez menores y los concesionales escasos, la estrategia institucional debe ser endeudarse para efectos de otorgar un crédito, por eso también hay que tomar en cuenta los costos de financiamiento. Los costos de recuperación son fundamentales. Si la cartera se deteriora, eso trae mala propaganda al programa y empezarán a no pagarle, entonces los costos de recuperación son importantes.

No podemos pensar en costos operativos, de financiamiento o de recuperación y que sumados todos estos, frente a la tasa de interés que se piensa cobrar, la tasa de interés sea menor. Ese programa de crédito no sobrevivirá ni dos años, según el monto que tenga en su cartera.

La capacidad y voluntad de pago es un tema sumamente importante porque tenemos que conocer a nuestros clientes, saber cuál es su forma de generar ingresos y, a su vez, su voluntad de pago. No es suficiente que valoremos su capacidad de pago, sino también su voluntad de pago.

Aquí consta una reflexión dramática pero muy válida si es que queremos hacer microcréditos de manera seria: no todo es financiable y, frente a eso, a las expresiones de tener un programa de masificación de crédito, no es posible, en términos de sostenibilidad, prestar a todo mundo, tenemos que prestar a la persona, a la microempresa o a las iniciativas en las que existen todas las posibilidades de repago si no ese dinero se perderá.

Existe una diferencia grande entre hacer microcrédito urbano y rural por efectos de la concentración de los clientes y los costos en sí de identificación y de valoración de capacidad de pago y voluntad de pago.

Si es que tenemos un microcrédito rural hay que tomar muy en cuenta estas consideraciones de los costos de operación de lo urbano y de lo rural que tienen una diferencia muy importante. La capacidad y voluntad de pago en lo urbano y lo rural también es dramáticamente distinta: en lo rural nos afectan todos estos esquemas de concesión de deudas, de decretos que dicen "usted ya no pague". Eso afecta a un programa de microcrédito rural porque invierte la información que tiene, la experiencia, su vida, no solamente por su propio relacionamiento sino también los de sus antepasados.

Dicen que cuando se concede crédito, si es gubernamental no tiene por qué pagarse. Cuando se une el objeto del crédito con la cuenta de



repago ahí tenemos problemas, es decir, estamos prestando para que cultiven el maíz y cuando el maíz sea cultivado, vendido y se recuperen los recursos, ahí tienen la obligación de pagar. Cuando se unen esos dos temas, el objeto de crédito y la cuenta de pago tenemos problemas, la tecnología no aconseja eso. Los intermediarios financieros en el área rural son escasos, los bancos tradicionales ni siquiera en el área urbana están interesados en temas de microcrédito, tenemos que buscar intermediarios alternativos pero con las características que ya hemos visto.

Debemos pensar en servicios financieros para el área rural que amplíen la gama de posibilidades de acciones para el microempresario o a las empresas rurales o al productor rural, no debemos restringirnos exclusivamente al microcrédito, debemos entrar con servicios financieros rurales.

Finalmente, el microcrédito y los servicios empresariales, cuando se piensa que debemos otorgar créditos en el área rural, este crédito debe estar acompañado de asistencia técnica, capacitación y provisión de servicios. Una vez que estén capacitados y tecnificados les damos el crédito. Ese no debe ser el único requisito que se utilice, el fundamental es, nuevamente, la evaluación de la capacidad y la voluntad de pago.

En cuanto a la asistencia técnica, se cree que también tiene que ser gratuita, y como no damos asistencia técnica y capacitación, entonces tampoco es válido el crédito. Sería mejor separar estos elementos porque el crédito es uno, la capacitación y la asistencia técnica también es un tema especializado, que debe ser desarrollado por instituciones especializadas en ese tema y no los vinculemos como en inconvenientes subsidios cruzados respecto de los costos o precios a los usuarios.

## LA EXPERIENCIA DE FONLOCAL

Roberto González  
HCA - Ecuador

¿Qué es FONLOCAL? Es un fideicomiso que nace en 1999 con los recursos que pertenecían al PRONADER, un proyecto del Ministerio de Bienestar Social. Se escogió esa figura porque los recursos continúan siendo de quien coloca, permite que el dueño de los recursos siga mandando en su sector, ponga las reglas del juego. Si los recursos de las comunidades de Quimiag, Salcedo Jipijapa, Puerto Ila Chone, Sur de Loja, Quinindé y Guamote, se hubieran puesto en un fideicomiso, en este momento tendrían como 50 millones de dólares. Como no se utilizó la figura del fideicomiso, todo eso se perdió.

Este fideicomiso tiene una misión que es desarrollar un esquema de gestión financiera que abastezca la demanda de servicios financieros a los (pequeños) negocios rurales como instrumento de lucha contra la pobreza. El sistema financiero rural no existe, esa circunstancia conduce a que cuando existen recursos, todos éstos terminan en el área urbana por ausencia de un sistema financiero rural. Es por eso que la visión a mediano o largo plazo es fortalecer un sistema financiero rural compuesto por instituciones de crédito como cooperativas de ahorro y crédito y ONG's especializadas en crédito que estimulen las actividades productivas. FONLOCAL pretende desarrollar un sistema financiero para apoyar a los pobres.

Nosotros tenemos la impresión de que a los pobres hay que ponerlos en el chorro grande, no hay que crear instrumentos marginales para las poblaciones marginales porque también hay un resultado marginal. Nosotros creemos que hay que luchar porque en la Corporación Financiera Nacional, CFN, y en los grandes estamentos donde se maneja la plata grande del país tienen que estar los sistemas de crédito para los pobres.

En la actualidad, FONLOCAL se ha convertido en un fondo de microcrédito, para lo cual dispone de US\$ 1'000.000. Cada uno de los programas que constituyen el fideicomiso FONLOCAL es independiente. La idea es que puedan entrar otros programas similares, cada uno con su propio poder de decisión y con su respectiva política de crédito. Entre los constituyentes adherentes al FONLOCAL, tenemos el PRODEIN, Swisscontact. También hemos conversado con la Cooperación Española, COSUDE y la Subsecretaría de Desarrollo para ver si PROLOCAL coloca sus recursos ahí. Si todo eso se colocara haríamos un paquete de 40 o 50 millones de dólares.

Orgánicamente FONLOCAL funciona así: cada programa tiene un representante en la Junta Directiva del Fideicomiso, que es el organismo que decide políticas comunes para todos los programas, básicamente, las políticas y normas para la fijación de las tasas de interés, la idea es que haya políticas unificadas para el microcrédito, es decir que ninguno de nosotros vaya a hacer normatividad que perjudique a los compañeros del fideicomiso, que no se coloquen tasas de interés, ni garantías, o acompañamientos al gusto del dueño del dinero, sino que eso sea acordado por la Junta del Fideicomiso. El Comité Técnico del Fideicomiso está conformado por los representantes de las instituciones que ponen los recursos y que efectivamente son los dueños del fondo. Y se puso a la CFN, como administrador del fideicomiso.

¿Quiénes acceden a los recursos FONLOCAL? En el diseño de FONLOCAL, acceden las operadoras de crédito y no los beneficiarios finales. Lo que no se quiere perder, es la contraloría social, y las operadoras que son las cooperativas de ahorro y crédito y las ONG's, conocen a los beneficiarios del crédito. Es imposible que desde Quito se conozca quien es el señor que vive en un pequeño pueblo de Loja, pero la cooperativa que está en ese pueblo sí conoce a sus beneficiarios de crédito. En ese sentido, FONLOCAL opera a través de cooperativas de ahorro y crédito y ONG's. También lo hace directamente, modalidad en la que hay dos experiencias interesantes

de intermediación a pequeños productores a través de empresas proveedoras de servicios agropecuarios, Pronaca y Agrofrío.

Las operadoras que básicamente son cooperativas de ahorro y crédito y ONG's son sometidas a un proceso de calificación, hay un conjunto de indicadores creados por la Corporación Financiera Nacional, que terminan calificándole en los rangos A, B, C, D y E. Los A, B y C son aptos para operar con recursos de FONLOCAL, los D y E no son aptos pero son motivo y preocupación de un programa de capacitación para llevarlos a ser A, B y C.

Muy ligado al punto anterior, FONLOCAL tiene un componente de capacitación a las intermediarias financieras. La idea es fortalecer institucionalmente las cooperativas de crédito y ONG's que trabajan en esta área, pero también fortalecer las cooperativas de productores rurales en general, con el fin de entregar en el futuro directamente el crédito a esas organizaciones. El componente de capacitación tiene una ventaja en el fideicomiso y es que el costo de la capacitación lo asumen entre todos los constituyentes adherentes.

¿Cómo se accede al crédito de FONLOCAL? FONLOCAL presta el dinero a las cooperativas y a las organizaciones no gubernamentales, que a su vez dan el crédito a los productores rurales, que venden su producción a una agroindustria de la zona, o la sacan a los mercados locales, conformándose así circuitos locales de inversión y comercialización. El mecanismo de operación es supremamente sencillo: los productores presentan una solicitud y negocian con la cooperativa u ONG, si la operadora considera viable, lógico, si los clientes son aptos, presenta una solicitud de crédito a FONLOCAL, para ello adjunta información sobre su situación financiera y el proyecto que pretende implementar. Esta documentación pasa al Comité Técnico para que haga el análisis de la solicitud y la aprueba o niega. El tiempo promedio para dar un crédito es de 15 a 21 días. La relación de FONLOCAL no es con los productores, sino con las cooperativa u ONG's que son sus deudores.

Hay dos tasas de interés insertadas en el modelo: uno, la tasa de interés que cobra FONLOCAL a la intermediaria financiera (al cuarto trimestre de 2001) está entre 6,5% y 7%, sirve para cubrir los costos operativos y dar sostenibilidad al programa. Dos, una tasa de interés que cobra la operadora al beneficiario del crédito; esta tasa es libre, si una cooperativa de Cuenca quiere negociar una tasa más baja que una cooperativa de Manabí, es un problema entre los productores de Manabí con su cooperativa u ONG y los productores de Cuenca con su cooperativa u ONG.

En cuanto a las garantías, FONLOCAL pide garantías hipotecarias o prendarias a las operadoras de crédito. Ahí radica el mayor problema, pues las cooperativas tienen un patrimonio bajo que pertenece al conjunto de los socios, a quienes no les gusta hipotecar ese patrimonio para garantizar el crédito concedido a un grupo de socios. Por esto se ha optado por asumir como garantía la cartera de crédito de las cooperativas, u obtener garantías hipotecarias de alguna ONG's que trabaje con las cooperativas deudoras.

De las 86 operadoras que se han presentado, unas 50 calificaron, 36 no calificaron, quiere decir que tienen algunas dificultades para pasar a los niveles A, B o C. Hasta el momento hemos tenido la suerte de que el sistema haya funcionado, no existe cartera vencida, a pesar de que hay 1 millón 300 mil dólares en el mercado. Ya se han recuperado alrededor de US\$ 500 mil. Esto es extremadamente dinámico, los recursos colocados en la CFN ganan una tasa de interés que es suficiente para pagar la administración del fideicomiso y todavía sobra un "poquito", de tal manera que no nos estamos comiendo los recursos sino haciendo algo realmente sostenible. La mayoría de los créditos son destinados a la agricultura, luego está el comercio y posteriormente la agroindustria. A pesar de que al momento no existe cartera vencida, hay el peligro de que se conozca que estos fondos son del Estado y que se repita la mala "costumbre" de que al Estado no se le debe pagar. Para evitar esto se debe poner desde el comienzo las reglas de juego bien claras.

El promedio de operación por operadora ha sido de 24 mil dólares. Hay operaciones muy pequeñas porque hay operadoras muy pequeñas, son cooperativas cuyo cupo está por el orden de 10 mil dólares. Hay cooperativas reguladas, más grandes, que tienen cupos mayores. Hasta el momento se han beneficiado 1.700 familias, es bastante más de las que se beneficiaron con el crédito PRONADER del BNF. El promedio de operación por beneficiario hasta ahora ha sido de 611 dólares, no hay ninguna limitante, esa es la solicitud que ellos han hecho. Un monto más alto estuvo alrededor de 800 dólares. FONLOCAL da créditos a corto plazo: ocho meses, un año.

En cuanto al costo de administrar el fideicomiso, la CFN cobra a FONLOCAL US\$ 3.000 mensuales por hacer la operación técnica y financiera. Si se mueven más fondos suben los costos de administración. Con la tasa de interés que se está cobrando a las intermediarias de crédito se cubre ese costo de administración del fondo.

En suma, este no es un trabajo sólo del IICA, se realiza con enorme participación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio del Bienestar Social, de la CFN y, por qué no decirlo, de algunas cooperativas de ahorro y crédito y ONG's que nos han ayudado a probar esto.

## FINANCIAMIENTO Y MICROEMPRESA

Carlos Langeta  
DRI-Cotacachi



RFR  
RED FINANCIERA RURAL

El DRI - Cotacachi, es un proyecto de desarrollo rural integral que actúa como Unidad Ejecutora, que tiene 521 microproyectos ejecutados desde su inicio en Enero de 1998, tras la firma de un convenio entre los gobiernos de España y Ecuador, en la cual participan la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral del Ministerio de Bienestar Social.

El objetivo del proyecto es mejorar las condiciones de vida de los habitantes más pobres de 4 cantones de la provincia de Imbabura: Cotacachi, Antonio Ante, Urcuquí y Pimampiro. El DRI - Cotacachi busca garantizar la sostenibilidad de sus actuaciones. En el año 2001 se firmó un nuevo convenio intergubernamental, mediante el cual se amplió el programa a los 6 cantones de la provincia de Imbabura y se prolongó el tiempo de ejecución a 4 años.

Al momento existen 3 subproyectos: social, productivo e infraestructura. Estos subproyectos a su vez manejan 22 componentes y dentro de éstos se ejecutan 87 microproyectos en el presente año, mediante la firma de convenios interinstitucionales con los gobiernos locales, instituciones públicas, ONG's, universidades, entre otros, y con la contraparte de las organizaciones intervinientes. Por añadidura, en la parte operativa el proyecto trabaja con un pequeño equipo profesional multidisciplinario. Los niveles de gasto en gestión administrativa y bienes de capital equivalen a un 15 o 20%, el resto es inversión en las comunidades.

Para el proyecto DRI Cotacachi en lo relacionado a microempresas lo fundamental es proveer servicios de capacitación, asistencia técnica, gestión y financiamiento, a los sectores informales de la economía

rural y urbano marginal, a fin de mejorar la calidad y volúmenes de producción, utilizar su capital humano y de trabajo para lograr relaciones estables en el mercado, siendo objeto de nuestra intervención todos los microempresarios que no disponen de garantías efectivas para acceder a los recursos económicos del sistema financiero nacional. Por cierto, en algunos programas de crédito, las cooperativas no se arriesgan a dar créditos a personas que sufren condiciones de extrema pobreza, y que no tienen con qué garantizar el crédito, por esto, ellos sí son sujetos de nuestra intervención.

La propuesta de microempresas para el proyecto nace de una propia revisión de lo que la Cooperación Española ha estado haciendo, tanto en América Latina como en Centro América, Asia y África; pero a la vez también nosotros hemos sistematizado toda la información respecto de la primera actuación de cooperación española con el DRI, que se ejecutó entre los años 90 y 95, porque considerábamos que había que darle una base y solidez a las actuaciones de los beneficiarios de los programas, es por esto que hemos implementado una metodología que parte del enfoque de participación y responsabilidad compartida, la misma que deviene desde los propios actores sociales, refiriéndose el enfoque participativo en su dimensión económica, a la durabilidad en su inversión y socio institucional en las responsabilidades compartidas.

La conformación de grupos solidarios es base fundamental para la identificación de proyectos de interés compartido que identifican a los actores sociales, objeto de las prestaciones, para que se incorporen a los procesos productivos que generen ingresos, empleo permanente y ahorro interno, los mismos que, al no disponer de garantías efectivas, no acceden al crédito formal: las prestaciones se realizan sobre la base de la organización, la solidaridad, la responsabilidad compartida, la equidad y la amplia participación democrática.

Aquí valdría la pena aclarar la siguiente situación, si bien el proyecto trabaja a nivel de comunidades y parroquias, diferenciamos los

grupos de interés al interno de cada una de las organizaciones territoriales, para caracterizar los grupos de producción y/o interés por actividad económica o de servicios, a estos los denominamos "Grupos Solidarios", estructura que se acerca a la realidad tanto rural como urbano marginal.

Operativamente los Grupos Solidarios son la base de la constitución de las microempresas, las mismas que se legalizan bajo la denominación de "Asociación en cuentas de participación" que, formalizadas ante un notario, otorgan responsabilidad legal a sus participantes, los cuales entran a la asociación con un paquete de acciones formado por sus terrenos y mano de obra, generando de esta manera cambios sustanciales, pues se reforman las organizaciones sociales a organizaciones de carácter socio económico productivo. Con ello se pretenden cambios cualitativos, las actividades de subsistencia pasan a los sistemas de acumulación y ampliación económica financiera. Un aspecto fundamental es que los accionistas sean corresponsables en las decisiones de sus propias empresas.

Para hablar de la sostenibilidad, decimos que desde esta concepción social, es la comunidad la que genera sus propios Grupos Solidarios, los que democráticamente y, dependiendo de sus posibilidades de actuación, establecen las normativas de pago de intereses, ahorros, recuperación, o reinversión, dependiendo del caso. Dichos procesos se enmarcarán, en lo posible, a las condiciones del sistema financiero y de la economía de mercado, para que este sistema microempresarial vaya formándose para enfrentar de una manera colectiva y solidaria, posibles problemas de competitividad y globalización.

En el proyecto DRI-Cotacachi, el crédito es un instrumento financiero y de educación y no un insumo productivo en sí mismo, por eso las microempresas son un elemento de desarrollo que debe ser potencializado a encadenamientos productivos más amplios para el fortalecimiento empresarial que potencie a las regiones, en la perspectiva de lograr cambios significativos que contribuyan al

mejoramiento de la economía local. Los créditos se orientan hacia actividades potenciales innatas en la zona, que cubran las demandas en el mercado, y que tengan factibilidad de realización en cuanto a su comercialización. Estas actividades pueden ser agrícolas, pecuarias, artesanales, agroindustriales, comerciales y de servicio.

Por sus características, el proyecto DRI, al ser una unidad ejecutora para la conformación de microempresas puede conceder prestaciones financieras bajo la modalidad de crédito directo, crédito en especies o crédito de reinversión. Al ser el proyecto DRI accionista participante, sus porcentajes accionarios los transfiere a los grupos solidarios, mediante venta accionaria proveniente de la utilidad neta del producto de la actividad financiada y autorizada por el comité de crédito interno y por el cumplimiento de los objetivos y de la finalidad de cada microempresa.

Hace muy poco el proyecto DRI pasó por una auditoría externa. Así, los procesos de evaluación efectuados en las microempresas han sido inicialmente cualitativos para los efectos de términos de desarrollo social de cada una de las empresas apoyadas o promovidas, catalogando un desarrollo organizacional y midiendo los impactos generados a niveles individuales. Esto nos permite garantizar que, de 144 microempresas establecidas en la provincia de Imbabura, 133 están en pleno funcionamiento, cinco de ellas se han disuelto devolviendo los fondos de inversión y seis empresas pecuarias están en proceso de readecuaciones. De todas estas, un 62% son con grupos de mujeres, consideradas un agente de cambio importante en la familia y la comunidad.

En cuanto a su política de crédito, el promedio del préstamo por persona es de US\$ 200. También existe el crédito en especies con animales domésticos. Los créditos se dan a través de las asociaciones en cuentas de participación, con excelentes resultados hasta el momento. Los préstamos se conceden una vez que se forma el grupo soli-

dario y todos se preocupan de recuperar el dinero o el objeto de la prestación. Este sistema ha sido positivo porque provoca una corresponsabilidad entre los socios. El DRI es parte de la sociedad, con un porcentaje de las acciones dependiendo de la actividad financiada. La idea es que el grupo solidario vaya comprando las acciones al proyecto, y que en un momento determinado ellos sean los dueños plenos de la microempresa.

Analizando los resultados, se ha incrementado el nivel de producción agrícola y la crianza de animales menores, ha mejorado el riego, se ha generado empleo y microempresas con alta participación de mujeres, se han incorporado nuevas tecnologías a la producción. Paralelamente, se ha ampliado y mejorado los accesos a mercados, al igual que los caminos vecinales y la infraestructura básica. Se ha mejorado la calidad de la educación escolar con la construcción de aulas escolares, la capacitación a los docentes y dotación de materiales didácticos. Se han dado talleres de asesoría legal, derechos humanos y democracia, entre otros.

A esto deberíamos añadir la importancia del enfoque de género que el proyecto DRI-Cotacachi está proponiendo, que se plantee que las mujeres sean consideradas desde la perspectiva del desarrollo rural como autoras importantes en los procesos productivos. Como destinatarias de proyectos hay que fortalecerles para lograr un desarrollo verdaderamente integral y sostenible. Apoyando la creación de microempresas formadas por grupos solidarios de mujeres, se les otorga reconocimiento a sus roles productivos, ocultos y desvalorizados en los roles reproductivos, lo que las convierte en beneficiarias directas de los proyectos de desarrollo y facilita su acceso al manejo de los recursos disponibles en el proyecto DRI-Cotacachi.

Esto es, en síntesis, lo que el proyecto DRI está haciendo. Para nosotros, lo fundamental es la responsabilidad compartida de los Grupos Solidarios que se forman en base de un interés de producción

o de servicio. En estos grupos se discuten realmente las formas de pago, de interés y otros. Obviamente, todo esto está enmarcado en tasas reales del mercado, porque sí es factible y nosotros hemos comprobado en estos dos años que, por ejemplo, la posibilidad de ahorro interno es una cosa muy real dentro de las comunidades rurales y urbano marginales que permite dar sostenibilidad al proyecto y dentro de esto, el proyecto realmente está fortaleciéndose. Este próximo año con la experiencia de trabajo apropiada en microempresas podremos estar haciendo mucho más.



## RELATO DE UNA EXPERIENCIA: FORTALECIMIENTO DE PEQUEÑAS INSTITUCIONES FINANCIERAS LOCALES PARA EL SECTOR RURAL

Francisco Rhon Dávila  
Centro Andino de Acción Popular, CAAP

Es de común conocimiento que en el Ecuador el crédito para el sector rural es, sino escaso, inexistente. Este sector tradicionalmente no es de interés para la banca privada, tampoco de la estatal de Fomento. Esta situación se vio seriamente agravada por la crisis bancaria de los últimos años y el proceso de dolarización implantado en el país, cuyos resultados visibles al momento son más bien negativos, en tanto la recesión de la economía permanece, sobre todo lo que a la estructura productiva se refiere, manteniéndose la inflación inercial característica del país.

Como consecuencia se han agravado los problemas de productividad, de empleo y de empobrecimiento de la mayor parte de los ecuatorianos que han respondido a esta ausencia de "horizontes" incrementando la migración. Resulta paradójico que los afectados del modelo sean uno de los puntales para el mantenimiento de la dolarización, ya que las remisiones de dinero de los migrantes representan, después del petróleo, la segunda fuente de ingreso de divisas, muy por encima de los ingresos por exportación de productos agrícolas.

Otro de los supuestos favorables a la dolarización suponían que las tasas de interés tenderían a bajar significativamente. Por el contrario observamos que las tasas activas para préstamos bordean el 24%, imposibilitando la reactivación productiva.

La experiencia que se relata a continuación, corresponde a un programa del Centro Andino de Acción Popular, CAAP, y ha sido ante-

teriormente analizada y reseñada en dos publicaciones de la Revista Ecuador Debate a través de estudios de Milton Maya. El primero bajo el título: "Manejo y costos de intermediación financiera rural", en el que se infiere cómo el crédito recibido en términos concesionales de fuentes institucionales externas no es realmente barato para los Intermediarios Financieros Rurales -IFR- encargados de extender crédito a los beneficiarios finales de estos programas. Las entidades ligadas al desarrollo rural y particularmente a su financiamiento, deberían reconsiderar la magnitud de los márgenes de intermediación contemplados en las líneas de crédito, o bien modificar los procedimientos de préstamos que generan altos costos operativos y financieros. De otro modo, deberán aceptar las consecuencias negativas de subsidiar permanentemente a los IFR encargados de la intermediación de estos fondos, con resultados muy pobres en relación a las expectativas generadas y a los recursos empleados<sup>(1)</sup>.

En el otro artículo, con el título "Las Pequeñas Cooperativas Rurales: surge un nuevo actor económico", se da cuenta a profundidad del trabajo realizado en un contexto en el que, al final del siglo XX, el sistema financiero ecuatoriano termina debilitado, especialmente la banca que enfrenta una profunda crisis de confianza, producto de su fragilidad a shocks internos y externos a más de su poca eficiencia, acompañada de significativos niveles de corrupción. En el mismo escenario, se resalta el "resurgimiento" de las pequeñas cooperativas rurales de ahorro y crédito (CRAC) como sistemas eficientes de financiamiento rural que logran no sólo diversificar y ampliar los servicios financieros hacia los pequeños productores y a la población rural, sino que además experimentan un sistemático crecimiento en casi todos sus indicadores financieros; mostrándose como referentes válidos en tiempos de crisis así como muestras válidas de agentes locales para el desarrollo de mercados financieros rurales<sup>(2)</sup>.

Los supuestos conceptuales sobre los que se funda lo realizado, convertidos en objetivos del programa, tienen que ver con algunas cuestiones esenciales:

- La constitución histórica de un sujeto, en contraposición, mas bien de ruptura que de continuidad, a otro, en otras circunstancias históricas. Este es el caso de las cooperativas, nacidas desde los estragos de la II Guerra Mundial, al calor de modelos y teorías económicas propendentes a la acción estatal (de la acción colectiva en cierta forma) e intervención en las dinámicas económicas y en la acumulación de capital (de desarrollo por ende) y a la conciliación entre el capital y el trabajo. De allí saldrá la necesidad de impulso a la organización social, como sujeto de la acción, constituyéndose las cooperativas como parte de ese sujeto. En otro momento, el actual, dominado por teorías neoclásicas (comúnmente conocidas como neoliberales) que reconocen a la acción individual y a la participación racional de éste en el mercado, como el sujeto, en este caso individuo-individualizado. Tal mercado, de individuos, supone una relación directa entre estos demandantes y los agentes oferentes, que se supone la mano invisible del mercado los ordena de manera eficiente. Para el caso que nos ocupa, las entidades del sistema financiero y el crédito otorgado al individuo, son la herramienta básica de tal ordenamiento.
- La globalización como un hecho histórico, como dato, trae aparejada, propone, el surgimiento de lo local. El clásico enunciado del presidente de la SONY, de lo GLOBALLOCAL ("piensa globalmente y actúa localmente"), es otra variable a considerarse en el proceso actual a escala planetaria.
- La verificación de una constante, en la economía nacional y mundial, que nos informa del empobrecimiento cada vez más agudo de la mayoría, frente a una concentración del ingreso, jamás antes vista, a la vez que niega las posibilidades de desarrollo, en los términos tradicionales, poniendo en crisis su carácter paradigmático: nos obligan a pensar otras posibles alternativas, en términos de Lechner: de lo posible en las actuales condiciones; aún para sólo aspirar a sobrevivir.

(1) Tomado del encabezado de: Manejo y Costos de Intermediación Financiera Rural. Milton Maya Díaz. Revista Ecuador Debate N° 41, Agosto 1997. CAAP. Quito, pp. 182-193.

(2) Tomado del encabezado del artículo: Las Pequeñas Cooperativas Rurales: surge un nuevo actor económico. Milton Maya Díaz. Revista Ecuador Debate N° 50, Agosto 2000. CAAP. Quito pp. 269-290.

- El hecho de que el funcionamiento del mundo actual está basado en redes, pequeños nodos interconectados, capaces de articularse y procesarse continuamente, aprovechando sus mutuas ventajas.
- En términos más instrumentales, el fracaso casi generalizado de los llamados Fondos Rotativos, créditos asociativos, u otras formas al margen de los sistemas financieros, que fueron propiciadas tanto por organismos de gobierno, en tiempos de los Proyectos de Desarrollo Rural Integral, como por ONG's.

Sobre la base de los hechos y conceptos enunciados se construyeron los objetivos del programa: a) apoyo e impulso a las iniciativas significativas desarrolladas desde la población, b) reconocimiento de las capacidades e infraestructuras económicas y sociales instaladas; c) consolidación y fortalecimiento de las institucionalidades locales. La puesta en práctica de estos objetivos centrales de la acción del CAAP, asume el propender a mejoras cualitativas en las capacidades de gestión, administración y financiamiento de pequeñas cooperativas del sector rural, legalmente reconocidas por el Estado, por lo tanto autónomas y distintas al CAAP, con capacidad y legitimidad para convenir acuerdos jurídicamente válidos.

En tanto procedimiento de ejecución, el programa contempla las siguientes metas:

Fortalecer el capital propio de las cooperativas con un incremento en los certificados de aportación por el ingreso de más socios y la captación del ahorro local. Mejorar la capacidad de gestión mediante un serio impulso a la capacitación de los directivos y funcionarios. Incrementar el capital de operación con fondos externos a costos que permitan la capitalización interna. Incorporarlas a programas de crédito del sector estatal y, dotarlos de tecnología apropiada a su gestión, particularmente de sistemas computarizados de contabilidad y control.

## Financiación y desarrollo del programa

El programa se inició en el año 96 con 6 cooperativas que juntas sumaban 9.869 socios. En los años siguientes se incorporaron otras, siempre del sector rural, legalizadas por el respectivo Ministerio y que tenían una base de capital propio.

Hasta diciembre del año 2000 se habían incorporado 8 cooperativas; actualmente son 19, que suman alrededor de 28.775 socios, presentando indicadores financieros interesantes. Así, sus activos totales son de US\$ 3'5 millones; el patrimonio técnico US\$ 752 mil; ahorros propios US\$ 2'3 millones; cartera de crédito de US\$ 3' millones; una utilidad anual de US\$ 131 mil. En promedio, el índice de morosidad es de 4%.

Los plazos y el monto se fijan de acuerdo al capital de operación de que dispone la cooperativa y al objetivo de crédito: desde US\$ 20 a 30 días plazo hasta US\$ 3.000 a 18 ó 24 meses. En promedio el monto de crédito es de US\$ 500 dólares, por socio<sup>21</sup>.

Por actividad o sector económico, la distribución de la cartera de créditos es como sigue: comercio un 38%, vivienda 25 %, agropecuarios 19%, artesanales 4%, transporte 8%, y consumo 6%.

En cuanto a la participación de la mujer, la información recopilada da cuenta de que un 44% de los socios de las cooperativas son mujeres, ocupan un 34,4% de los puestos directivos; un 66% del personal de funcionarios y empleados y el 40% de las gerencias. De lo expuesto se desprende una activa y muy dinámica presencia femenina, tanto en las membresías, en el uso de los servicios, como en los espacios de gestión y dirección, difícilmente homologable con otros sectores y organizaciones, incluso con los del sector financiero nacional.

Las garantías son accesibles y adecuadas, en general requieren del aval de otro socio. El trámite es rápido debido al conocimiento



mutuo entre socios y funcionarios. De antemano y en la generalidad de los casos, se conoce al solicitante, su idoneidad, sus ingresos. La operatividad señalada, históricamente aplicada en las cooperativas, no requiere de otros agregados como "créditos solidarios", ya que la solidaridad está dada por el intercambio de ahorro, de los socios hacia aquellos socios que lo necesitan.

El crecimiento y fortalecimiento de estas cooperativas se fundamenta en gran medida en razones inherentes a las identidades que conforman y sobre las cuales se basa su institucionalidad; entre otras se anotan las siguientes:

- Las cooperativas tienen una enorme acogida porque nacen de las mismas poblaciones locales, son administradas por la gente del lugar y controladas por la misma comunidad.
- Al haber nacido de iniciativas locales, se genera un gran sentido de pertenencia y solidaridad. Es "su cooperativa" y está al servicio de todos. El desarrollo de la cooperativa queda ligada al desarrollo de la comunidad.
- La calidad de los servicios. La comunidad sabe que sus ahorros están seguros, pues confían en sus administradores.
- El crédito, el servicio prioritario, su trámite y concesión es ágil y oportuna, cubre todas sus necesidades de inversión: agricultura, ganadería, comercio, artesanía, vivienda, educación, salud y hasta en ciertos casos para bienes de consumo<sup>(4)</sup>

La intervención del CAAP, tiende a minimizar las desviaciones muy comunes en programas de promoción al desarrollo, por parte de organismos o agentes externos, que pese a contemplar la participación como elemento metodológico y salvaguarda hacia la autogestión futura, crean tales espacios de dependencia que terminan contrariando sus propias intenciones, generando incluso mayores

niveles de dependencia y relaciones clientelares, por lo que la acción e intención externa, la externalidad, sus efectos contrarios, deben ser permanentemente monitoreados, más aun deben ser pensados desde el inicio mismo de la institucionalidad de las cooperativas con las que interviene y sus propósitos de desarrollo son los mismos que el de las cooperativas y su espíritu fundacional, son de hecho autónomas y lo seguirán siendo al final de la intervención.

Se trata de asegurar su sostenibilidad a través de un mejoramiento cualitativo (la legalidad de su acción, la equidad normativa, la democracia interna) y cuantitativa (incremento de su capital, índices favorables de desempeño). En este marco las actividades específicas se concretan en lo siguiente:

### Capitalización

Las cooperativas para alcanzar la capitalización interna suficiente, necesitan el apoyo de fondos de capital externo; así mismo el contexto de marginalización, subordinación a modelos que privilegian dinámicas ciudadanas-industriales que soportan las economías rurales, y el empobrecimiento generalizado proveniente de la concentración de la riqueza, en pocas manos<sup>(5)</sup>, impactan negativamente tanto en los flujos de dinero como en el ahorro, entendido éste como excedente en el tiempo, y que en situación óptima debe ser constante e igual a la demanda, por lo que se presentan desequilibrios o iliquideces momentáneas (períodos de reflujo) que requieren de recursos externos.

En consideración a esta situación, el Programa del CAAP cuenta con un Fondo de Apalancamiento, limitado a un máximo de US\$ 20 mil por cooperativa, con una tasa de interés moderada y a un plazo máximo de 3 años. El bajo costo del dinero y el plazo previstos tienen como función principal el apoyar a la capitalización. Este préstamo no reemplaza al capital propio, por el contrario se busca que lo fortalezca hacia la consolidación y sostenibilidad futura de las cooperativas. El plazo y la tasa de interés acordadas se basan en

proyecciones sobre la capacidad de que lo prestado se constituya en capital propio, ya que además bajan los costos, en tanto se difieren las obligaciones de pago.

La relación entre el capital prestado desde el fondo, equivalente a US\$ 300.000, hasta el presente, comparado con el total de los activos de las cooperativas participantes, de US\$ 3'450.000, da como resultado que la participación de este fondo representa apenas un 8%, dato que demuestra una mínima dependencia y participación del Fondo y del CAAP en la estructura de los activos de las cooperativas.

### **Capacitación**

Contempla tanto la transferencia de conocimientos y destrezas para el manejo financiero e institucional, como la discusión de los problemas específicos de cada cooperativa.

En cuanto a la transferencia, se organizan cursos y talleres en temas tales como: principios cooperativos, leyes y normas; contabilidad; análisis financiero; flujos de caja; presupuesto; administración del crédito.

Los eventos son dirigidos a directivos, gerentes y funcionarios, según sus particulares necesidades.

La elaboración de los Planes Operativos Anuales, que prevén indicadores de crecimiento, eficiencia, rentabilidad, representan un importante espacio de reconocimiento y discusión de la gestión, los logros y debilidades.

Se enfatiza el trabajo con los miembros de los Consejos que, por ley, son quienes establecen las políticas, los objetivos, metas y ejercen el control de la institución; sus miembros deben tener conocimiento de los principios de las cooperativas, el marco legal que les rige, los requerimientos de la empresa cooperativa y las exigencias del mer-

cado financiero. La capacitación es continua y progresiva hasta lograr una "cultura cooperativa", teniendo además en cuenta la rotación que por ley y ejercicio democrático, ocurre en las dirigencias.

### **Profesionalización**

En los sectores rurales, la ausencia de personal profesional calificado es evidente, a lo que se suma la escasa calidad de la educación. El alcanzar niveles de calidad, eficiencia y transparencia, obliga a contar con personal local profesionalmente calificado. A través de un convenio con la UTPL, en la modalidad a distancia, se auspicia, vía becas, estudios superiores de contabilidad, banca y finanzas.

### **Soporte informático**

Con el objetivo de modernizar la gestión y coadyuvar a la transparencia, se diseñó un programa adaptado de contabilidad computarizada, puesto a disposición de las cooperativas que deseen utilizarlo.

### **Inducción a programas estatales de crédito**

La experiencia desarrollada sirvió de base para que el sector público, particularmente la Subsecretaría de Desarrollo Rural y la Corporación Financiera Nacional, que actúa como fideicomisaria, calificaran como idóneas a estas pequeñas cooperativas para canalizar crédito al sector rural en el marco del FONLOCAL. Al momento las cooperativas garantizadas por el CAAP han utilizado alrededor de quinientos mil dólares de estos recursos.

### **Resultados**

Si bien el número de las pequeñas cooperativas con las que trabaja el programa, no representan una muestra estadísticamente suficiente, pues se calcula que hay alrededor de 400 similares en el país, al menos demuestran tendencias y situaciones que bien pueden ser generalizables y válidas.



El valor promedio de los créditos que se otorgan, US\$ 500, el número de participantes, más de 28.000 para este caso, la ubicación geográfica, muchas en zonas rurales marginales, permiten inferir que tradicionalmente estas instituciones han sido y son agentes del microcrédito, mucho antes de que éste se convierta en una "novedosa" línea de interés de los organismos multilaterales.

A diferencia de otros agentes, bancos por ejemplo, presentan una serie de ventajas comparativas y competitivas que las fortalecen y permiten prever su sostenibilidad en el tiempo. Estas ventajas son observables tanto en el monto de capital que manejan, como el que éste es producto del ahorro local, a más del número de participantes. Incluso en la agilidad y solvencia con la que han intermediado recursos públicos de fondos que permanecían inmovilizados por varios años.

El sentido de pertenencia, la identidad de los socios con sus cooperativas, a la vez que bajan el factor riesgo, que se refleja en el costo de las tasas activas, permiten que esta "confianza" da lugar a la acumulación de ahorros propios y, en este sentido, son espacios de constitución de un bien entendido capital social.

Adicionalmente, la participación en la elección de sus dirigencias y toma de decisiones fundamentales, coadyuvan a la comprensión y al ejercicio de la democracia, de sus deberes y derechos. Como mencionaría en su informe un saliente Presidente: "hemos logrado avanzar pero, sobre todo, hemos aprendido qué es y cómo funciona la democracia".

Desde la perspectiva de la intervención externa, en momentos que han entrado en cuestión los programas estatales de desarrollo, lo hecho muestra la importancia de reconocer y apoyar las iniciativas significativas existentes en la localidad-comunidad y las institucionalidades-identidades que las soportan. Tales reconocimientos son una garantía de sostenibilidad a la vez que resguardan de los efectos perversos de la externalidad.



Los aportes externos, como en el caso presentado, bien pueden cumplir funciones muy puntuales, referidos a resolver cuellos de botella existentes, del propio proceso del desarrollo que la comunidad-localidad está ejecutando. Lo hecho prueba que el fortalecimiento del capital humano local es uno de los factores decisivos en su consolidación.

El fortalecimiento y la replicabilidad de las cooperativas, particularmente de las pequeñas del sector rural, requieren de un contexto favorable desde el Estado, que las asuma como entidades activas, que reconozca su validez e importancia, volviéndolas parte de las políticas sociales de gobierno, como "política de estado". Lamentablemente lo constatable es lo contrario.

## EL CRÉDITO RURAL PRACTICADO POR EL FEPP

Mario Cadena  
Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP

La palabra "crédito" proviene del verbo latino "credere" que significa "creer". Quien da crédito a alguien, cree en esa persona, le tiene confianza, apuesta a su capacidad, responsabilidad y honradez. La introducción de las garantías, uno de los requisitos que los pobres enfrentan con más dificultad al tratar de obtener un préstamo de dinero, es la prueba de que hoy el crédito ya no es una relación de confianza, sino principalmente un negocio. La confianza en los pobres -junto a condiciones de más fácil acceso- es una pista interesante para la ampliación del mercado de capitales en el Ecuador.

El FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio) por sí mismo y por medio de la Cooperativa Desarrollo de los Pueblos, CODESARROLLO, otorga crédito a las organizaciones campesinas en condiciones diferentes a las de la banca comercial. Las diferencias consisten principalmente en la agilidad, el respeto, la confianza, la viabilidad de las garantías y la tasa de interés. Esta última, para que un fondo rotativo se sustente, debe ser positiva, o sea, cubrir la depreciación del dinero causada por la inflación, un porcentaje de la cartera incobrable y los costos administrativos, pero no debe ser especulativa, como es la tasa comercial cobrada por los bancos, que en su composición tiene (o tenía) un porcentaje destinado al pago de la ineficiencia y del lujo.

Por lo tanto, no se da por aceptado que quien otorga crédito con tasas activas más bajas que la tasa comercial subsidia la tasa de interés; sino que se pone en discusión la racionalidad económica y ética de las tasas cobradas por el sistema financiero convencional. Se trata de cobrar tasas transparentes y honestas, sin trucos y cláusulas escondi-

das, aparentemente atractivas, pero en la realidad engañosas y más caras de cuanto dice la propaganda.

Igualmente, en el campo de las garantías, no se trata de eliminarlas, sino de calibrarlas de acuerdo a la capacidad real de cada solicitante del crédito. Quien puede dar hipotecas, debe dar hipotecas; pero quien no puede darlas, no debe ser excluido del crédito. Hay que encontrar otros mecanismos para hacer viable su incorporación al mercado financiero.

Los pobres son buenos pagadores de los créditos, por su honradez, su solidaridad, su espíritu de trabajo y su capacidad de sacrificio.

La cartera total del FEPP llega a US\$ 2'400.000 repartidos en cerca de 1.500 créditos comunitarios. De este valor, el 8% aproximadamente está en mora, provocada casi siempre por los malos manejos o el aprovechamiento indebido de los dirigentes, lo que trae crisis al interior de la organización. Por su parte, CODESARROLLO tiene una cartera de crédito de US\$ 3'695.000 con una morosidad del 1.47%.

Para el FEPP el crédito es un recurso que debe servir para crear riqueza a través de la producción de bienes y servicios. Una vez que ha cumplido su misión, debe ser devuelto por quienes lo han utilizado, para que pueda beneficiar a otras personas y comunidades. Esto es solidaridad. Lo que hoy me sirve a mí, mañana servirá a otros. Por lo tanto, es un contrasentido y una fuente de confusión hablar de "créditos no reembolsables" o teorizar sobre la no-devolución de los créditos.

Quien otorga o recibe un crédito con la idea de que este puede "no ser devuelto", crea las condiciones mentales y prácticas para que no se haga una buena inversión, para que no haya un seguimiento esmerado a las actividades productivas emprendidas, para que haya desviación de fondos, orientando hacia el consumo lo que debería



destinarse a la producción. Por lo tanto, los técnicos y promotores que se esfuerzan para que los créditos sean créditos, desde el momento de su otorgamiento hasta la fase de recuperación, contribuyen a la creación y al fortalecimiento de una mentalidad responsable y solidaria, y al establecimiento de una sólida base productiva. No es con la "viveza" de no devolver los créditos que los campesinos resuelven sus problemas. Ellos avanzan cuando adquieren capacidades productivas superiores a las que tenían antes. Es decir, si aumenta la producción y la productividad, y se mejora la comercialización, todos los créditos pueden ser devueltos.

### Formas de acceso al crédito

Cuando los campesinos necesitan y deciden acceder al crédito, se encuentran frente a las siguientes opciones:

- Crédito usurero, que tiene tasas de interés que pueden llegar al 10 % mensual. Esta oferta de crédito está presente en todos los rincones del país, pero su uso está más ligado a situaciones desesperadas que a programaciones realistas y productivas. La migración al exterior es muchas veces financiada por los chulqueros.
- Crédito con tasa de interés comercial. Para los campesinos, este tipo de crédito no está fácilmente disponible en los bancos privados. Tampoco lo encuentran en sus comunidades, sino en las cabeceras cantonales y en las capitales provinciales. El Banco Nacional de Fomento lo ofrece en montos reducidos, y hay escasa demanda de parte de los campesinos pobres. En efecto, ellos saben que su normal actividad productiva, poco tecnificada pero abastecedora del mercado nacional, no rinde lo suficiente como para pagar las tasas de interés comercial, devolver el capital, y capitalizar su propia economía.
- Crédito con tasa de interés positiva. Es aquel crédito en el cual el interés permite cubrir la devaluación de la moneda causada por la

inflación, crear una reserva para incobrables y pagar una parte de los costos de administración. Este crédito los campesinos lo encuentran solo en las ONG's y en sus propias cooperativas o cajas comunitarias<sup>(1)</sup>.

- Crédito con tasa de interés subsidiada. El interés que se cobra en este caso no es suficiente para cubrir lo que se pierde por la inflación y los incobrables. En la praxis del FEPP este tipo de crédito se justifica excepcionalmente cuando se financia proyectos de compra de tierras o forestación. Especialmente para esta última actividad la alternativa al crédito subsidiado son las donaciones, que no estimulan sino que amortiguan las iniciativas populares.
- Crédito sin intereses. Dependiendo de los plazos que se otorgue, se podrá recuperar porcentajes más o menos altos del valor original del dinero. Se aplica al financiamiento de obras de infraestructura de beneficio comunitario. ¡Recuperar algo es mejor que perder todo!

Excluyendo al crédito usurero, cada vez que los campesinos pasan de formas más fáciles a formas más difíciles de crédito están dando pasos significativos hacia una menor dependencia y una mejor inserción en el mercado.

En la experiencia del FEPP, un crédito sin intereses es mejor que una donación. Un crédito con tasa de interés subsidiada es mejor que un crédito sin intereses. Mejor todavía es un crédito con tasa de interés positiva. Se trata entonces de ubicar a los grupos campesinos frente a su real situación y capacidad, y desarrollar un proceso que al final les abra sin traumas ni perjuicios las puertas del crédito comercial.

El FEPP no sostiene la teoría de que la inversión rural pueda ser financiada con tasas de interés ligadas a las fluctuaciones del mercado, pues la producción agropecuaria no responde a las mismas leyes.

(1) Otra parte del interés con tasa positiva debería pagar las tareas de promoción y capacitación.

Cuando las tasas de interés suben porque no hay liquidez, no está aumentando la productividad de los cultivos de papas o la producción de leche en el hato ganadero. A veces no aumenta ni siquiera el precio de las papas y de la leche.

### Las ONG's frente al crédito rural

Hace años las ONG's que prestaban servicios crediticios a las comunidades campesinas eran más numerosas que ahora. El número de quienes prestan este servicio ha disminuido por lo difícil que resulta hacerlo satisfactoriamente. Por otro lado, los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID, CAF) y las mayores agencias de cooperación al desarrollo plantearon la exigencia de que las tasas de interés de los créditos que se otorga a los campesinos pobres deben ser iguales a las tasas comerciales, lo que rompió los esquemas de funcionamiento del crédito de algunas ONG's, que optaron por entregar a los campesinos solo donaciones, en vez de estimularlos con el crédito. El mandato de los organismos financieros internacionales fue aceptado por algunas ONG's, que constituyeron fondos de crédito para la microempresa. Este nuevo fenómeno es principalmente urbano y sus resultados no han sido todavía evaluados a cabalidad. Hay razones para pensar que muchas microempresas quedan descapitalizadas después de cumplir con los requerimientos del crédito.

En el FEPP nunca hemos admitido que el camaronero o el bananero de la Costa, el floricultor de la Sierra, el microempresario de los suburbios y el indígena del páramo, dueño de pocas ovejas desnutridas, sean iguales frente al costo del dinero. Quien afirma que son iguales desconoce las razones de orden histórico, técnico, económico y ético según las cuales algunos subsidios tienen sentido. Desconoce también que los sectores desarrollados de nuestra sociedad tienen deudas que pagar a los sectores empobrecidos. Aquella es la voz de los patrones, la voz de los que tienen el poder de fijar el precio sea de lo que compran, sea de lo que venden, sea del dinero que reciben, sea del dinero que prestan. Es la repetición

del vicio que se da en las relaciones comerciales entre el Norte y el Sur, vicio que es una de las causas estructurales del subdesarrollo.

En muchos proyectos de cooperación internacional el costo de la asistencia técnica es superior al valor que se destina a la realización de las actividades previstas y a la constitución de fondos rotativos de crédito que benefician directamente a los pobres. ¿Por qué no se pone en discusión que el trabajo de un técnico extranjero de varias instituciones internacionales de cooperación al desarrollo cuesta entre 10 y 15 veces más que el trabajo de un técnico nacional, sin que el primero demuestre por sus conocimientos, su voluntad y su entrega que trabaja y produce 10 o 15 veces más y mejor que el segundo? ¿Por qué "se sostiene" esta situación sin mayores discusiones, pero se dice que actualmente ya no hay recursos para "sostener" fondos de crédito alternativo?

Las ONG's, cuya misión está ligada al cambio de las estructuras socio-económicas injustas y a la prestación de servicios a los sectores más desprotegidos de la sociedad, deben construir sistemas de crédito viables que, sin descapitalizarse, permitan una rápida y sostenible capitalización de los usuarios.

### El destino del crédito

Vence la pobreza únicamente quien produce más de lo que consume. La productividad de los campesinos pobres del Ecuador es una de las más bajas de América Latina, sea que hablemos de carne, leche, lana, fruta, arroz, maíz, cebada, café, cacao, etc.

El crédito, acompañado por asistencia técnica y capacitación, debe permitir aumentar significativamente la producción y la productividad, y diversificar las posibilidades productivas en las áreas agrícola, pecuaria, artesanal, forestal, piscícola, agroindustrial, etc. Debe también permitir el funcionamiento de aquellos servicios que agregan valor a la producción (almacenamiento, transformación, comercialización, transporte), y mejoran los ingresos de los productores.

Un requisito indispensable de la producción que se financia con crédito es el de confrontarse con mercados reales. Si los productos no salen a los mercados con calidad, precios justos, buena presentación y constancia, no hay producción sostenible. Una determinada línea de producción debe llegar a ser parte de la cultura y de la economía cotidiana de la gente. Entonces será sostenible. Cuando la producción no es cultura y economía, sino proyecto, los productos llegan al mercado mientras haya financiamiento externo y asistencia técnica gratuita al proyecto. Y cuando éste se acabe, posiblemente decaerá la producción.

Pensemos en cuántos proyectos de cuyes, pollos, piscicultura, fruticultura, horticultura, apicultura, viveros, etc. hemos financiado y asesorado, tanto las instituciones públicas, como las privadas. ¿Dónde están los cuyes, los pollos, las truchas y tilapias, las manzanas, las mermeladas, la miel, las plántulas forestales y frutales? ¿En qué mercados se comercializan? ¿Estos mercados son estables y favorables para los productores? Si los productos financiados con el crédito no llegan establemente a mercados reales, competitivos y remunerativos, o se pierde el crédito o poco a poco se pierde la línea de producción. Este planteamiento, asumido seriamente por los asesores técnicos de los campesinos, es un importante instrumento en la lucha contra la pobreza.

### **El ahorro rural**

La sostenibilidad del crédito rural se afina en la capacidad de captar los recursos que ahorran los mismos beneficiarios de los préstamos. Los que hacemos el FEPP afirmamos categóricamente que existe ahorro rural, que éste tiende a incrementarse, y que podría autofinanciar algunos procesos locales de desarrollo rural.

En las ciudades pequeñas y medianas, con influencia rural, las entidades bancarias devuelven a estas ciudades uno de cada seis dólares que captan. Los otros cinco dólares van a Quito y Guayaquil. Entonces, sólo una pequeña parte de estos ahorros alimenta la cartera

de préstamos en los sitios en donde se los genera. Por otra parte, el dinero que se capta en estas pequeñas y medianas ciudades al 3-5%, cuesta el 25-28% cuando vuelve a salir de Quito o Guayaquil.

El FEPP trabaja con cerca de 1.500 organizaciones campesinas. Muchas de estas son organizaciones que tienen una caja comunitaria o han constituido cooperativas de ahorro y crédito, de derecho o de hecho. Hay cajas que tienen ahorros propios por más de 20.000 dólares. Otras tienen 1.000 ó 500 dólares.

En el transcurso del año 2001, el FEPP recibió cerca de 200.000 dólares en efectivo de las organizaciones, como contraparte de los proyectos a ejecutar. Por su parte, CODESARROLLO captó ahorros campesinos por cerca de 3'000.000 de dólares.

El FEPP habla siempre del ahorro con los campesinos. Hemos aprendido que no están en lo cierto quienes afirman que los pobres no pueden ahorrar. Afirmar eso es lo mismo que decir que los pobres nunca dejarán de ser pobres. Los pobres deben producir excedentes y ahorrar si quieren cambiar su situación. Son los ricos quienes no tienen por qué ahorrar. Ellos sólo acaparan y acumulan. El ahorro para los pobres, antes que un hecho económico, es un hábito virtuoso, es sacrificio, es capacidad de autocontrol, es previsión, programación, priorización de necesidades. Por eso lo impulsamos.

### **Planteamiento del FEPP**

Si bien es cierto que hay ahorro rural y que este es extraído del lugar en que se lo produce, se trata de crear en las comunidades estructuras y condiciones para el manejo seguro de los recursos producidos por la economía familiar y comunitaria, y para la captación de los recursos procedentes de fuentes no especulativas.

Si el dinero que producen los pobres de un lugar vuelve a circular en el mismo lugar, ciertamente habrá una buena posibilidad de financiar



en cantidades cada vez mayores los procesos locales de desarrollo, estimulándolos e incrementándolos.

Se trata primero de crear autoestima, ideas, conciencia de ahorro, confianza entre vecinos. Después -o al mismo tiempo- hay que poner en pie estructuras no especulativas, ágiles, sostenibles, lógicas y seguras para el manejo de los recursos económicos que se puedan captar en diferentes fuentes, pero principalmente a escala local. Estas se llamarán y estructurarán como cooperativas de ahorro y crédito, o cajas comunitarias o cajas rurales. El ahorro y el crédito deberían ser líneas de trabajo de todo tipo de organización social, no solamente de las cooperativas de ahorro y crédito: pueden ser de las comunas, de las asociaciones, de los grupos informales, de los comités, etc. Las cooperativas en el Ecuador tienen una imagen poco atractiva y una legislación poco estimulante. Hay que trabajar para mejorar la imagen y la legislación.

Lo cierto es que los pobres producen excedentes -en el campo y en los suburbios- y que hasta ahora no han sabido o podido manejarlos en su provecho. Entonces la consigna es: ¡la plata de los pobres, para los pobres!. Pero a esta consigna hay que darle forma y contenido: el FEPP y otras cuatro organizaciones no gubernamentales: la Fundación Maquita Cuschunchic (MCCH), el Comité Ecuménico de Proyectos (CEP), la Asociación Solidaridad y Acción (ASA) y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) estamos impulsando CODESARROLLO.

CODESARROLLO, ubicada en el primer y segundo piso de las operaciones financieras, bien puede llegar a ser la estructura que, captando los excedentes y prestando lo faltante a la economía campesina, se constituya en el paraguas, como un gran techo bajo el cual se fortalece una red de las cajas comunitarias campesinas. La fuerza de CODESARROLLO no es la ley que la rige, no es el dinero que recibe, sino el espíritu de servicio y la honradez de quienes la hacen. Su fuerza verdadera es su capacidad de creer en los pobres, confiar en ellos, quererlos, estimularlos y respetarlos.



Se trata entonces de romper el flujo lineal, unidireccional, de los recursos y de la economía en el país. Hoy en día el mercado rural ecuatoriano se mueve en flujos unidireccionales desde los centros más pequeños hacia las grandes ciudades. En el sentido contrario, el flujo es significativamente menor. Estos flujos parten de las comunidades, pasan por las cabeceras parroquiales, llegan a las cabeceras cantonales y provinciales para dirigirse después a Quito y Guayaquil. Aquí tampoco se paran los flujos financieros y mercantiles, cuyo destino con frecuencia son los bancos y los mercados del exterior. Son tantos riachuelos que bajan y bajan, alimentando a los ríos más grandes. Estos riachuelos que llevan la riqueza lejos del sitio en que se la produce, están formados por:

- Los productos que se venden al estado natural, sin agregarle valor mediante procesos de selección, elaboración y transformación;
- La mano de obra que sale a mercados de explotación;
- El dinero efectivo que se deposita en los bancos o se lo destina a inversiones y gastos en las ciudades, sea porque en el campo no existen estructuras financieras seguras, legales y estables, sea porque no hay cómo gastarlo, al no existir una suficiente oferta de aquellos servicios que pueden mejorar las condiciones de vida, ni estímulos para la inversión.

Todos estos son flujos económicos que van de lo rural a lo urbano, de lo pequeño a lo grande, de lo pobre a lo rico. Hay que romper estos flujos unidireccionales que se van hacia fuera de la economía local por la fuerza de la inercia, y crear en el ámbito de comunidades flujos circulares que, sin ser autárquicos, reinviertan localmente los excedentes, dinamizando la movilización de bienes y servicios. Los círculos que se construyan pueden hacerse cada vez más grandes incorporando a espacios vecinos en la medida en que haya capacidad, madurez y seguridad para hacerlo. Esta es una premisa necesaria para la creación de empleo y para la dinamización de las economías locales.



Las comunidades deben autoabastecerse de todo lo que sea posible. La producción debe diversificarse. Los servicios prestados por los miembros sin tierra de las comunidades pueden capturar los excedentes monetarios producidos por las familias que tienen medios de producción, y transformarse en ese bienestar que tanta falta está haciendo.

Para lograr invertir los esquemas y flujos vigentes hace falta crear confianza entre los pobres: que uno dé su plata a otro, al tesorero de su organización; que los avances del vecino no generen envidia sino motivación; que las organizaciones se fortalezcan.

Hace falta constituir estructuras financieras en cada comunidad. Pueden ser cooperativas de ahorro y crédito, cajas rurales, cajas comunitarias. El nombre no es lo más importante, sino el concepto, la voluntad y la capacidad de captar la riqueza, los excedentes producidos localmente, sea por las familias o por las actividades comunitarias, y reinvertir estos recursos en el mismo sitio, en nuevos proyectos productivos, otorgando préstamos en condiciones justas y ventajosas.

Hace falta estimular la iniciativa privada no explotadora, que no ha encontrado fácil financiamiento en los proyectos comunitarios o asociativos financiados hasta ahora. Pero lo encontrará en el eficiente funcionamiento de las cajas comunitarias que podrán apoyar los proyectos de cada uno de sus socios, especialmente en la prestación de servicios. Estos servicios mejoran la calidad de vida y pondrán el bienestar al alcance de los campesinos.

Hace falta diseñar y gestionar un nuevo marco legal. La legislación actual no facilita el establecimiento de estructuras financieras rurales. La gestión de la Dirección de Cooperativas dependiente del Ministerio de Bienestar Social es confusa, lenta y engorrosa, por decir lo menos. Parece que algunos funcionarios hacen lo posible para que las cooperativas sean puestas en liquidación. El Estado aún

no reconoce a todos los ciudadanos la capacidad de autorregularse en la constitución de sus fórmulas organizativas. Una compañía, una sociedad o una cámara de productores se constituye frente a un notario y después se inscribe en la Superintendencia que corresponde. Pero una organización popular sigue teniendo la tutoría desmovilizadora del Estado. En particular el país requiere de leyes que faciliten la circulación adecuada de los excedentes de las comunidades campesinas. Para avanzar en esto lo que está en juego no es tanto la legislación en sí, cuanto el mismo hecho de la captación y del acceso al uso subsidiado de la riqueza ajena, de la cual los bancos se consideran únicos depositarios.

También hace falta dar a la capacitación contenidos y objetivos más ligados a las necesidades del momento actual. En particular, hay que contribuir para que la gente, especialmente los jóvenes, hombres y mujeres, se capaciten para dirigir y administrar las empresas comunitarias y familiares, descubriendo nuevos nichos de mercado y ocupándolos con productos y servicios de excelente calidad. De esta manera se podría disminuir la migración, o por lo menos calificarla.

El FEPP, CODESARROLLO y otras ONG's están trabajando para dar coherencia, consistencia y coordinación a la tarea de constituir mercados financieros rurales, mediante la operación de entidades financieras que formen parte del sistema financiero nacional. Estas entidades financieras operarán en forma transparente, respetando las leyes, sujetas a auditorías y controles. Pagarán impuestos y no tendrán situaciones de privilegio frente a la competencia, sin renunciar a la generación de ganancias netas. Por lo tanto, estas entidades financieras pueden sobrevivir si se ganan la confianza de los campesinos con un servicio mejor, si están dispuestas a realizar muchas operaciones pequeñas en vez de pocas operaciones grandes, si operan con costos más bajos y rendimientos más altos, de tal manera que el cliente pueda recibir por sus ahorros algo más de lo que da el mercado local, y pagar por sus préstamos algo menos de lo que exige la competencia.

Los problemas existen y el reto está aceptado. El éxito llegará y se mantendrá si somos capaces de operar con disciplina y racionalidad, sin olvidar que el sujeto de este nuevo proceso no es el dinero, sino los campesinos pobres y organizados y sus expectativas de una vida mejor. Para ellos nuestro compromiso y nuestro esfuerzo con la esperanza de que el Estado y el sector privado de las finanzas nos apoyen, por el bien del país.



## LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO LOCAL DEL MUNICIPIO DE GUAMOTE

Mariano Curicama Guamán  
Ministerio de Bienestar Social

### Ubicación del gobierno local de Guamote

Guamote es un municipio que se encuentra ubicado en la provincia de Chimborazo, a 240 km de Quito, capital del Ecuador y a 181 km. del puerto de Guayaquil. La altura máxima llega a los 4.200 msnm, la zona habitada se ubica entre 3.050 y 3.800 msnm. En cuanto a la calidad de los suelos, el 40% es negro agrícola, el 35% es seco arenoso y el restante 25% son páramos.

La población del cantón se aproxima a los 40.000 habitantes, el 92% es indígena quichua, el restante 8% es mestiza. Por otra parte, la actividad económica se distribuye entre agricultura, cría de animales, forestación, artesanía.

En cuanto al sistema organizativo, existen 160 comunidades jurídicas; 12 organizaciones de segundo grado; un Parlamento Indígena del Cantón Guamote que incluye a 140 comunidades; un Comité de Desarrollo Local del Cantón Guamote.

### Antecedentes del gobierno local

El cantón Guamote ha sido considerado, por investigadores y organismos de desarrollo, como uno de los más pobres, no sólo del Ecuador, sino de América; esta afirmación no es compartida por el gobierno local de este cantón porque los indicadores que se manejan desde afuera se refieren más a los aspectos materiales, dejando de lado las potencialidades y capacidades de los talentos humanos que pueblan en este cantón y que constituyen la riqueza que originó un

proceso de desarrollo cuyos impactos a corto y mediano plazo ya se los puede percibir como ejes del desarrollo a largo plazo, proyectado en el correspondiente Plan Estratégico Cantonal.

Frente a esta constatación, la población del Cantón Guamote eligió por primera vez en la historia del Ecuador y de otros países a Mariano Curicama Guamán, autor de esta nota como el primer alcalde indígena, caso considerado insólito por los criterios que la sociedad nacional manejaba con respecto a la capacidad de la población indígena. Este reto lo asumí personalmente, aún a costa del riesgo de fracasar, confié en la metodología de trabajo basada en la participación de todos los actores sociales, porque permitió el diseño de un estilo de desarrollo en el cual, todos los actores se convirtieron en militantes de este proceso, dando origen a un contexto metodológico que ahora, otros gobiernos locales lo están utilizando para crear sus propias instancias de desarrollo local.

La gestión participativa implementada por el conjunto de los actores sociales del cantón, permitió que sea reelegido por otro período de 4 años, con una significativa votación de la población indígena; y, como era necesario consolidar la propuesta de desarrollo local, el pueblo, para que el proceso no se trunque eligió a otro indígena, José Delgado, con sus respectivos concejales, para el siguiente período; esto ha significado una hegemonía de 12 años de administración indígena en el Municipio.

#### **La experiencia de desarrollo local**

La experiencia que voy a relatar revela el esfuerzo de un pueblo que, pese a las condiciones de exclusión y marginamiento que tuvo que soportar, jamás perdió la fe ni claudicó en su afán de lograr el restablecimiento de la estructura cultural que trató de negar la sociedad atravesada por los prejuicios raciales. Para una mejor comprensión de este proceso, haré algunas puntualizaciones desde la perspectiva de la participación de las organizaciones como alternati-

va para el desarrollo, tratando de demostrar que nuestras capacidades son ilimitadas si aunamos los esfuerzos de todos para su aplicación en el bien común.

Por primera vez se convoca a todas las organizaciones populares del cantón para una intervención masiva en las elecciones para alcalde del cantón, obviamente, la campaña fue un proceso cívico, no una inversión electoral; queríamos demostrar que el pueblo de Guamote estaba listo para consolidar un proceso de participación, rechazando la oferta electoral y la demagogia, interviniendo de manera activa en su desarrollo. Al principio serias resistencias de los actores locales retrazaron el proceso; los intentos anteriores dejaron dudas y desconfianza por su alto contenido de demagogia electoral; a pesar de ello, lentamente, las organizaciones se fueron incorporando hasta definir las estrategias para su participación.

#### **La planificación, un nuevo reto**

La tradición cultural indígena nos enseñó sus propias formas de planificación, informales si se quiere, pero éstas permitieron nuestra sobrevivencia, era cuestión de dejar nuestras lamentaciones, 500 años habíamos soportado un estado de dependencia y paternalismo cruel y decidimos asumir nuestros derechos basados en nuestras capacidades y potencialidades, para ello había que sistematizar nuestras experiencias e incorporar nuevos elementos técnicos que la modernidad va desarrollando; participamos con los elementos más idóneos en el diseño y validación de instrumentos metodológicos de planificación, de manera especial nos interesó el Planeamiento Andino Comunitario (PAC), porque recoge elementos ancestrales de planificación del pueblo indígena.

Apropiados de la metodología, comprometidos con el proceso y dispuestos a demostrarnos a nosotros mismos, nuestra verdadera capacidad, emprendimos el reto de la planificación; la experiencia fue muy agradable porque puso frente a frente, nuestra capacidad y



compromiso con el aporte solidario de organizaciones amigas que incorporaron los elementos de la planificación moderna a nuestras formas culturales de leer la realidad y definir las estrategias que permiten solucionar nuestros problemas de manera participativa y basada en nuestras potencialidades.

### Proceso metodológico de la planificación

Luego de haber transcurrido varias décadas de implementación de políticas de desarrollo, el cantón Guamote continuaba en una situación crítica, tanto en el aspecto socioeconómico, como en el étnico, político y ambiental; razón por la cual, en la década de los 90, jóvenes dirigentes de las organizaciones de Segundo Grado, junto al alcalde indígena, deciden crear instancias políticas y operativas propias para que intervengan en el desarrollo local, sin desvincularse de las entidades públicas y no gubernamentales solidarias con esta realidad.

Es así como en 1997 se crea el **Parlamento Indígena y Popular de Guamote**, como instancia política de decisión y control popular, y el **Comité de Desarrollo Local**, como organismo ejecutor de dichas políticas y de los planes correspondientes. De esta manera, por primera vez en la historia nacional, la creación de estas instancias significa el empoderamiento de un proyecto político planificado para 15 años, con la obligación de ser observado, de manera responsable por todos los actores sociales del cantón.

Los objetivos del Plan pueden resumirse en los siguientes:

- Consolidar los espacios de participación indígena y popular, garantizando la práctica permanente de una verdadera democracia participativa que valore los talentos humanos del cantón, deje de lado el paternalismo y la discriminación de toda clase, especialmente a los niños y mujeres y que permita la transferencia de competencias y recursos económicos a otros ámbitos territoriales de menor escala.

- Contar con una herramienta para tomar decisiones coordinadas entre comunidades, OSGs, Municipio y otras instancias de colaboración dentro del cantón para aprovechar mejor los recursos existentes y viabilizar las alternativas de solución planteadas por la gente.

- Identificar y priorizar áreas estratégicas de desarrollo cantonal, programas y proyectos que permitan el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y ambientales del cantón Guamote.

- Humanizar la planificación mediante la combinación de los conocimientos populares con los técnicos para proyectarse con identidad a un futuro de largo alcance.

- Fortalecer las capacidades locales, generando un proceso de formación y reflexión comunitaria, zonal, parroquial y cantonal.

¿Cómo se planificó?. La tarea inicial consistió en planificar la participación de la gente, previamente se hizo una campaña de difusión mediante reuniones comunales con las coordinadoras y coordinadores que habían sido nombrados en asambleas populares. Se realizaron 31 talleres con una participación total de 2.207 personas, de las cuales 620 fueron mujeres, 1.482 hombres, además de 105 niños y niñas.

Los pasos iniciales para establecer acuerdos y compromisos entre los diferentes actores sociales fueron: conformar el Comité de Gestión del plan, seleccionar el equipo técnico para facilitar el proceso y elaborar el Plan de Desarrollo Cantonal'

El diagnóstico, que cubrió actividades de recopilación bibliográfica, sistematización de documentos de instituciones públicas y privadas, elaboración de croquis comunales y del cantón y planificación de los talleres zonales. La realización de los 31 talleres permitió un trabajo de investigación de campo realizada de manera totalmente participa-

tiva, tanto para la recopilación de la información como para la fase de priorización de las situaciones detectadas.

La formulación del plan con toda la información sistematizada luego de varias discusiones, el equipo técnico redactó el borrador del plan para el análisis y la incorporación de las recomendaciones que hizo la Asamblea General del Parlamento Indígena del Cantón y los representantes de otros actores sociales. Por último el equipo técnico elaboró el documento final que corresponde al Plan de Desarrollo Cantonal de Guamote.

La negociación de recursos, implicó la elaboración temática de proyectos para definir los niveles de financiamiento mediante recursos propios del Municipio e iniciar las gestiones correspondientes para conseguir recursos de otros actores. Para esto fue necesario capacitar a un equipo multidisciplinario para mejorar su capacidad de gestión mediante técnicas de negociación de recursos.

#### **La implementación del plan de desarrollo**

El Plan de Desarrollo del Cantón Guamote define las siguientes áreas estratégicas: educación; salud; organización - participación - identidad; producción agropecuaria - medioambiente; comercialización - microempresas; turismo.

La ejecución del Plan Cantonal de Desarrollo Local es tarea del Comité de Desarrollo Local, sus integrantes, presididos por el alcalde, asumen las responsabilidades de llevar adelante el plan, informar a todas las instancias sociales, organizacionales y políticas para recibir las observaciones y sugerencias e incorporarlas sobre la marcha. Desde luego que, el Parlamento Indígena del Cantón Guamote, mantiene estrecha vigilancia sobre los diferentes estamentos de ejecución. Por su parte, el Municipio es la instancia política de relación con los actores del Estado y responde por la gestión logística, técnica y administrativa de los recursos.



#### **Desarrollo humano intercultural**

El desarrollo local implementado mediante este proceso participativo se plantea desde dos ejes que atraviezan todas las áreas estratégicas: 1) Desarrollo humano que plantea un proceso de formación académica y práctica de talentos humanos para que se preparen y asuman, a su tiempo, las responsabilidades en armonía con los conocimientos populares de la población; 2) La interculturalidad que promueve el conocimiento y respeto total de los valores de cada cultura, su aprovechamiento en beneficio común y la práctica democrática de la equidad y la justicia en toda la sociedad, borrando viejas rencillas racistas y tratando de crear un ambiente social mediatizado por nuestro lema ancestral de vida: **AMA SHUA, AMA LLULLA, AMA QUILLA.**

#### **El crédito, mecanismo de desarrollo local**

Primera reflexión, preferimos llamar simplemente crédito, en lugar de microcrédito, porque da la sensación de que minimizamos hasta en eso a la gestión indígena-campesina en materia económica, ¿acaso a los ricos y poderosos se les asignan supercréditos, o simplemente créditos?

Segunda reflexión, el Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Guamote nos permitió definir varias acciones estratégicas; en el ámbito económico, en ese sentido, el componente de crédito fue un factor muy importante para el desarrollo, a través del mecanismo de las Cajas de Ahorro Comunitarias y de las Cajas Emergentes de las Mujeres, así como la constitución de la Cooperativa Cantonal Campesina de Ahorro y Crédito.

Para definir la relación del crédito con el desarrollo local podemos recordar algunas de las características que son aplicadas por las diferentes formas de trabajo en crédito: ágil, mediante un sistema de análisis y asesoramiento del proyecto y de los actores, un equipo decide, en un tiempo mínimo, si un proyecto es viable para continuar el trámite; oportuno, de acuerdo con el proyecto y su relación

con el tiempo y el espacio, el equipo y los actores realizan un mecanismo de prefactibilidad para decidir el momento más oportuno para la adjudicación del crédito; productivo, los reglamentos de crédito definen lo que es un proyecto productivo y su influencia en el desarrollo local; viable, para que sea calificado un proyecto, debe reunir los requisitos previamente establecidos a fin de tener acceso al crédito; justo, sin ser paternalistas, tanto los intereses como los plazos son negociados por el equipo de adjudicación, con el asesoramiento respectivo y los actores del crédito; solidario, la comunidad, el cabildo, los dirigentes de alguna organización local forman parte del proceso, tanto para dar información, como para asesorar al equipo, inclusive para garantizar la idoneidad de los actores; competitivo, la globalización exige que los proyectos generen productos capaces de competir con similares, para tener acceso a un público más diverso. Esto implica aplicar controles de calidad viables; rentable, para adjudicar un proyecto hay que tener la seguridad de que va a generar recursos que permita mejorar los ingresos de los actores directos y en muchos casos, de los actores indirectos.

#### **Reflexión final**

La aplicación de estas características permite vincular el crédito con el proceso de desarrollo local y la generación de empleo como práctica de reinversión de capitales dentro del contexto comunitario. Por otra parte, a través de eventos de capacitación orientados a elevar su autoestima, su capacidad y sus valores, toda la población de Guamote, incluyendo el sector mestizo, han formulado el compromiso serio de participar de manera activa en todas las etapas del desarrollo del cantón, convocando a la gran minga por el establecimiento de la práctica de la solidaridad, la equidad y la justicia.

Creemos que se ha iniciado un proceso, que todavía existen problemas muy fuertes, que falta un largo camino por recorrer, que hay factores que atentan contra este proceso, pero también hay la voluntad inquebrantable de un pueblo que después de 500 años de llanto y lamentaciones, decide asumir su destino para construir su futuro.

## **II. SÍNTESIS Y RELATORIA DEL SEMINARIO - TALLER**



## SÍNTESIS Y RELATORÍA DEL SEMINARIO - TALLER

Raúl Borja\*  
Sociólogo

En este apartado se describen algunos rasgos característicos de los programas de microcrédito que participaron en el Seminario-Taller. Las experiencias expuestas son absolutamente disímiles, pero abundantes en lecciones que no han sido todavía evaluadas. En lo que sigue se podrá inferir, de modo más sistemático, las semejanzas y diferencias de estas experiencias.

### A) LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO

#### La experiencia del BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene una interesante experiencia en políticas de crédito a microempresarios, habiendo apoyado a programas de ese tipo en veintiséis países durante los últimos 20 años. En el Ecuador, financió un programa global de microcrédito (CONAUPE) y otros programas como el del Centro del Muchacho Trabajador (CMT).

El expositor del BID analizó las lecciones aprendidas en los programas de microcrédito a la luz de cuatro criterios: eficiencia, eficacia, oportunidad y gobernabilidad. En ese marco, un programa de microcrédito implica la gestión de un "empresariado social", esto es, que haya una adecuada combinación de criterios técnicos, con criterios sociales. En el caso de las ONG's, si bien su finalidad no es alcanzar el lucro, en cambio las utilidades que obtienen a través de estos programas de microcrédito, ayudan a conjugar apropiadamente lo empresarial con la finalidad social, ya que se aumenta la cobertura de servicios en términos geográficos y poblacionales.

\* El autor agradece la valiosa colaboración y aportes de los economistas Milton Maya y Ricardo Pantoja, funcionarios del Comité Técnico Asesor de Empleo.

En lo institucional, es preferible apoyar a los programas de microcrédito que ya están ejecutándose, pues, debido a la magnitud de la demanda y a las numerosas instituciones involucradas en este proceso, es imposible (y no deseable) auspiciar todas las iniciativas que se planteen, inclusive aquellas que aún no han cruzado "la línea de partida". Además, no es suficiente la experiencia institucional en general, sino que ésta debe ser especializada y demostrar resultados positivos, que puedan ser evaluados.

Un requisito importante para apoyar un programa de microcrédito es la gobernabilidad. Su administración debe ser transparente y expresarse en un esquema claro de rendición de cuentas, diferenciado según las características particulares de la entidad, sea ésta una ONG dedicada al crédito, o una cooperativa de ahorro y crédito. También debe existir una estructura técnica mínima, apropiada a los programas de microcrédito. Por otra parte, es importante que estos programas se inscriban en una perspectiva de independencia respecto de los recursos profesionales, es decir, que las entidades creen las condiciones para romper "el cordón umbilical" que determina una dependencia excesiva de los programas respecto de los aportes de los cuadros profesionales contratados, algo que caracterizó en décadas pasadas a las diferentes experiencias de desarrollo, según el expositor.

En lo operacional, los programas de microcrédito deben superar la herencia de los programas pasados, que creen que el crédito rural debe ser necesariamente agrícola, de largo plazo, con generosos periodos de gracia y bajas tasas de interés. En particular los oficiales de crédito, que son las personas que están en contacto directo con los usuarios del microcrédito, deben estar "descontaminados" de esos conceptos tradicionales, que "confunden lo social con el manejo del microcrédito que es técnico-financiero".

### El programa del CAAP

El programa de crédito del Centro Andino de Acción Popular se denomina "Fortalecimiento de los sistemas financieros rurales", se

inició en 1996 con 6 cooperativas rurales de ahorro y crédito. En los años siguientes se incorporaron otras entidades similares y al momento hay 19 cooperativas rurales asociadas, que tienen cerca de 29.000 socios.

El CAAP considera que las entidades de intermediación financiera (y las ONG's en general) no deben reemplazar la acción del Estado, ni suplantar la responsabilidad colectiva, sino reforzar la eficiencia de los espacios locales construidos socialmente, por ejemplo, las CRAC. Por otra parte, se muestra contrario a todo dirigismo. Una entidad de intermediación financiera no debe direccionar el crédito (¿dónde invertir?), ni seleccionar a las cooperativas en función de la calidad de los balances. No debe proponer, imponer ni generar organizaciones especializadas en otorgar crédito, tampoco se debe señalar el porcentaje del fondo de crédito que ha de beneficiar a las mujeres, o a tal o cual sector productivo.

El CAAP apoya las iniciativas desarrolladas desde la sociedad local; reconoce las capacidades de los actores sociales; consolida y fortalece las instituciones locales; respeta las organizaciones sociales constituidas. En relación con las CRAC, propone mejorar la calidad de su gestión, administración y financiamiento, en tanto son personas jurídicas reconocidas por el Estado, con capacidad plena para establecer convenios jurídicamente válidos.

Los objetivos del proyecto de crédito del CAAP son:

- Fortalecer el capital social de las cooperativas, el que se incrementa con los certificados de aportación de los socios y la captación del ahorro local.
- Incrementar el capital de operación de las cooperativas con fondos externos a costos y plazos que permitan su capitalización, mediante un fondo de apalancamiento<sup>(1)</sup> que no genere dependencia respecto de aquéllos.

(1) Apalancamiento: monto obtenido en préstamos por una entidad financiera con relación al valor de su patrimonio. Manual de Microfinanzas. Una perspectiva institucional y financiera. Jimna Ledgerswood, Banco Mundial, 1998.

- Facilitar la incorporación de las cooperativas a los programas de crédito del Estado.
- Mejorar la capacidad de gestión de las cooperativas mediante la capacitación a sus directivos y personal operativo.
- Mejorar la tecnología de las cooperativas facilitando la instalación de sistemas computarizados de contabilidad y control.

Mediante su sistema de seguimiento, el CAAP demuestra que esas entidades son eficientes, pues tienen carteras vencidas mucho menores que el sistema bancario formal, operan numerosos créditos de escaso volumen y tienen bajos costos de administración.

### El programa del FEPP - CODESARROLLO

"En diciembre de 1997 el FEPP adquirió el control de una cooperativa situada bajo la jurisdicción de la Superintendencia de Bancos. Posteriormente ingresaron como socios otras ONG's que comparten los objetivos institucionales. Estos nuevos socios son: la Fundación Maquita Cushunchic -Comercializando como Hermanos-, el Comité Ecuménico de Proyectos, la Asociación Solidaridad y Acción, y la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas -CESA-"<sup>12</sup>.

La cooperativa CODESARROLLO actúa principalmente en el sector rural, siguiendo la tradición del FEPP, y opera como ventanilla de primer piso. En otros casos, da crédito a las organizaciones sociales y facilita el recurso financiero a las cajas locales de ahorro y crédito, a las cooperativas relacionadas con el FEPP y a otras entidades que no forman parte de CODESARROLLO. En todo caso, otorga crédito en condiciones diferentes a las de la banca comercial, diferencia que radica en las facilidades, la viabilidad de las garantías y las tasas de interés.

Al poner en marcha su estrategia con la cooperativa CODESARROLLO, el FEPP se propone alcanzar los siguientes objetivos:

- Garantizar el mantenimiento de normas de control y prudencia financiera en el manejo de los recursos.
- Canalizar recursos estatales e internacionales hacia la población meta, considerando la tendencia predominante a especializar la administración de esos fondos.
- Conseguir sostenibilidad en el manejo de los recursos financieros.
- Aportar a la conformación de un sistema financiero rural y urbano marginal.
- Apoyar al autofinanciamiento del FEPP.

El FEPP se plantea actuar en el sistema financiero local, donde hay "dos pulmones", el crédito y el ahorro. Se suele afirmar que en los sectores campesinos y pobres de las áreas rurales no hay capacidad de ahorro, pero la experiencia del FEPP demuestra que hay posibilidades de ahorros pequeños, que sumados son suficientes para la conformación de un flujo continuo de ahorro como base importante para aumentar y mantener la oferta de crédito y otros servicios financieros, que son demandados en la localidad.

La base para esto es la confianza entre los pobres, "que un compañero crea en su vecino, en su compañero o compañera para depositar el dinero". En este proceso hay que constituir estructuras financieras en cada comunidad, sean cajas de ahorro o cooperativas de ahorro y crédito. Hay que estimular la iniciativa privada, pero no con un carácter explotador. Hay que estimular las iniciativas individuales o familiares, fusionarlas, articularlas en encadenamientos productivos.

La misión de CODESARROLLO es "buscar el desarrollo integral de los sectores marginados del Ecuador ... a través de la promoción y el fortalecimiento de mercados financieros locales, con el fin de que

esos sectores accedan a servicios financieros ágiles y justos. CODESARROLLO asume de las instituciones que la conforman y apoyan, los valores y principios de justicia, equidad, transparencia y opción preferencial por los pobres". En ese marco, ha ampliado su cobertura de servicio: al iniciarse el año 2000 tenía su oficina matriz en Quito y cuatro agencias, y al terminar el 2001 ha inaugurado la octava agencia.

### **El Proyecto del DRI - COTACACHI**

El DRI-Cotacachi es un proyecto de desarrollo rural integral con personería jurídica propia, que se inició en enero de 1998 tras la firma de un convenio entre el gobierno de España, representado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y el de Ecuador. Este proyecto provee servicios de capacitación, asistencia técnica, gestión y financiamiento de microcréditos, a los sectores informales de la economía rural y urbano marginal de seis cantones de la provincia de Imbabura. Su población meta son los microempresarios que no disponen de garantías efectivas para acceder a los recursos del sistema financiero nacional.

Los objetivos más generales de este programa son:

- Mejorar la calidad y los volúmenes de producción local.
- Utilizar el capital humano local para lograr relaciones estables en el mercado.

El proyecto tiene un enfoque socio-político, valora en alto grado la participación y responsabilidad compartida de los actores sociales locales, organizados en "grupos solidarios", sobre todo de las mujeres que son consideradas actrices importantes de los procesos productivos. El proyecto diferencia los grupos de interés dentro de las organizaciones territoriales, sean de las comunidades o de las parroquias, y con esas personas conforma los grupos solidarios.



Estos grupos son la base de las microempresas, que se constituyen bajo la modalidad jurídica denominada "asociación en cuentas de participación", legalizadas ante un notario público.

Las asociaciones en cuentas de participación otorgan responsabilidad legal a sus participantes, generando cambios sustanciales, ya que las organizaciones sociales se transforman en organizaciones de carácter económico y productivo. Se trabaja bajo un amplio criterio ligado a las estrategias productivas y reproductivas de la zona; en ese sentido, los créditos se orientan a las actividades agrícolas, pecuarias, artesanales, agroindustriales, comerciales y de servicios; los créditos se canalizan bajo la modalidad de crédito directo, en especie y de reinversión. Al ser un accionista participante dentro de cada asociación en cuentas de participación, el programa procura transferir sus porcentajes accionarios a los grupos solidarios, mediante venta de las acciones que le pertenecen. Se apoya fundamentalmente la creación de microempresas formadas por grupos solidarios de mujeres, porque se les reconoce sus roles productivos, ocultos y desvalorizados en los roles reproductivos tradicionales, lo que las convierte en beneficiarias directas de los proyectos de desarrollo y se facilita su acceso al manejo de los recursos disponibles en el programa.

### **El Fideicomiso FONLOCAL**

El Fideicomiso Mercantil FONLOCAL es un patrimonio autónomo, con personería jurídica, constituido mediante escritura pública el 10 de diciembre de 1999. Los constituyentes originales son el Ministerio de Bienestar Social (MBS) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). La administración de este fideicomiso está a cargo de la Corporación Financiera Nacional (CFN).

La finalidad del fondo es la constitución de un patrimonio autónomo, cuyos recursos estén destinados a fortalecer operadoras financieras y fomentar el desarrollo de pequeños y medianos negocios, rurales y

urbanos. El fondo opera con recursos aportados por los constituyentes actuales y futuros (adherentes), preserva los intereses de cada constituyente particular. Actualmente hay constituyentes adherentes como es el caso del PRODEIN. Se ha mantenido conversaciones con la AECL, COSUDE y PROLOCAL, a fin de que sus fondos de crédito ingresen al fideicomiso. Si todos esos fondos se juntaran en FONLOCAL se haría un "paquete financiero" de 50 millones de dólares, monto interesante para negociar otros recursos de contraparte y fortalecer integralmente este programa de microcrédito.

En ese marco, el fondo abre la posibilidad para que Organismos Internacionales de Cooperación, ONG's nacionales o extranjeras, se adhieran al fondo para desarrollar programas de crédito que consideren conveniente. Su fortaleza es que cada constituyente posee su propio programa de crédito, con poder propio de decisión sobre sus recursos y con la asistencia técnica de la fiduciaria, cuyo rol es técnico: propone políticas a los constituyentes del fondo para que éstos tomen decisiones ya sea en la Junta del Fideicomiso o en los Comités Técnicos de cada programa.

El expositor sostuvo que en el campo del mercado financiero "a los pobres hay que ponerlos en el chorro grande, pues, de lo contrario, si se crea instrumentos marginales para poblaciones marginales, el resultado también será marginal". Por ello, FONLOCAL hizo esfuerzos, desde el inicio, para alcanzar una alianza estratégica con la CFN, e ingresar al mercado de capitales donde se maneja "la plata grande del país, donde los pobres deben ganarse espacios para la construcción de sus sistemas de crédito".

En FONLOCAL las operadoras de crédito -COAC y ONG's- se someten a un proceso de calificación, a través de una metodología que aplica indicadores de desempeño financiero convencionales, los mismos que determinan una clasificación en cinco categorías: A, B, C, D y E, donde las tres primeras indican que las operadoras son aptas para recibir los recursos de FONLOCAL, y las dos últimas que

no lo son; no obstante, lo cual D y E son motivo del programa de capacitación para llevarlas más adelante a ser calificadas en A, B o C.

## B) EL ENTORNO DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO

En relación con el entorno en que se desenvuelven las actuales COAC, existen cuatro criterios que tienen que ver con realidades que existen ahora y con algunas necesidades que se avizoran en el horizonte y que deberían llevarse a la práctica. Estamos hablando de:

### La confianza en el sistema cooperativo actual

"Al final del siglo XX, el sistema financiero formal ecuatoriano sufrió una grave crisis como resultado de su fragilidad frente a shocks internos y externos, sumado a su ineficiencia y alto grado de corrupción. Sin embargo, las cooperativas rurales de ahorro y crédito fundadas años atrás sin respaldo significativo del Estado, se muestran como sistemas eficientes de financiamiento rural que logran no sólo diversificar y ampliar los servicios financieros hacia los pequeños productores y la población rural pobre, sino experimentar un sistemático crecimiento en casi todos sus indicadores financieros, mostrándose como referentes válidos en tiempos de crisis y para el desarrollo de mercados financieros rurales"<sup>13</sup>.

¿Cómo explicar esa paradoja? Se han expuesto al menos tres razones: **uno**, los costos de operación de las COAC son convenientes y proporcionales a la escala de las economías de esas entidades; **dos**, las COAC se han ganado la confianza de miles de pequeños ahorristas que habitan en las áreas rurales, urbano-marginales y en las ciudades del país, la mayoría de ellos pequeños productores<sup>14</sup>, aserto que sirve igual para quien da crédito, como para el que ahorra en una entidad financiera y permite que ésta disponga de un fondo a disposición de sus clientes, que pueden ser otros socios o simplemente prestatarios; **tres**, se ha señalado que las inversiones patrimoniales efectuadas en general por las COAC durante los años que pre-

13) Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico. Maja Milon D., en Revista Detam 30, CAAP, Quito, agosto 2000.

14) "La palabra crédito viene del verbo latino credere que significa creer. Quien da crédito a alguien, cree en esa persona, le tiene confianza, apuesta a su capacidad, responsabilidad y honradez." El crédito rural visto y practicado por el FEPP. José Teneño, en Una soga por la vida. Crédito para los pobres del campo. Abya Yala, Quito, 1998.



cedieron a la crisis bancaria, no tuvieron una proporción tal que dañara la "salud" de sus finanzas, como sucedió con el sistema bancario, que se ganó una imagen de gigantismo y sofisticación a costa de desequilibrar sus finanzas.

El crecimiento y fortalecimiento institucional de las COAC se fundamenta en cuatro razones: a) tienen una enorme acogida porque nacen de las mismas poblaciones locales; son administradas por la gente del lugar y controladas por la misma comunidad; b) Existe un gran sentido de pertenencia y solidaridad; es "su cooperativa", está al servicio de todos y ligada al desarrollo de la comunidad; c) hay mayor nivel de confianza, la comunidad sabe que sus ahorros están seguros, pues confía en sus administradores; d) el trámite del crédito es ágil y oportuno, cubre todas sus necesidades de inversión: agricultura, ganadería, comercio, artesanía, vivienda, educación, salud y hasta en ciertos casos para bienes de consumo<sup>(5)</sup>.

#### La ausencia de un sistema financiero rural

Otra característica del entorno es la ausencia de intermediarios financieros convencionales en el área rural. La banca comercial no está interesada en operar en el área rural, por lo que se debe crear y fortalecer sistemas financieros alternativos que ofrezcan servicios de ahorro y crédito.

"Los campesinos y los trabajadores pobres de la ciudad producen constantemente excedentes -riqueza dinero- en beneficio de quienes compran su mano de obra, sus productos y servicios. Aunque sea en forma temporal, algunos campesinos producen también excedentes monetarios. Estos excedentes, cuando llegan al sistema bancario convencional, por el juego de las tasas activas y pasivas de interés, son un subsidio de los pobres para la economía de los ricos"<sup>(6)</sup>.

Por esto, en una visión de mediano y largo plazo, resulta estratégico construir un mercado financiero rural que dé la oportunidad para que

dichos excedentes se inviertan en las propias comunidades rurales, mediante el funcionamiento de una "banca de segundo piso" y de mecanismos de atención directa al cliente.

#### La "herencia" del sistema de crédito rural tradicional

Desde la óptica del BID, hay que superar la "herencia" de los criterios tradicionales sobre el crédito rural. Se ha generalizado la idea de que este crédito es necesariamente agrícola, cuando en esa área hay diversos tipos de productores y también hay demanda de crédito incluso para el consumo. Se afirma también que el crédito rural debe ser -necesariamente- a plazos largos, cuando muchos ciclos productivos son cortos. Igualmente, se demanda crédito rural con generosos períodos de gracia y bajas tasas de interés, cuando el asunto más importante en la producción es la oportunidad, es decir, la velocidad al otorgar el crédito. A esto se suman las experiencias de condonación de deudas, de decretos y leyes del Estado que dicen "usted ya no pague".

De la visión anterior se podría deducir que el crédito rural debe ser oportuno, de corto plazo (ciertas áreas de la producción agrícola), y que sus tasas de interés deben ser competitivas en el mercado de dinero local. Si bien este enfoque es imprescindible en términos de cobertura de costos y sostenibilidad, sin embargo, no logra cambiar las condiciones de vida de los sectores que no tiene acceso a las finanzas formales. En ese sentido, se necesita armonizar criterios de rentabilidad económica con rentabilidad social; es decir, que las entidades financieras sean atractivas y duraderas en el horizonte temporal (sostenibilidad económica) a la vez que aseguren a la microempresa y otros sectores sociales como las mujeres la participación en los programas financieros para que activen o mejoren sus pequeñas actividades y desarrollen sus propias capacidades de negociación en todos los ámbitos (sostenibilidad social).

En relación con la población objetivo de los programas de microcrédito, concentrada en las ciudades y dispersa en las áreas rurales,

(5) Gabor Miguel, Fortalecimiento de las instituciones financieras rurales, Mimeo, CAAP, Quito, 2001.  
 (6) Tinsello, op.cit. "El gerente de uno de los bancos de Machachi me ha informado que su agencia devuelve a esa localidad uno de cada seis euros que capta. Los otros cinco euros se van a Quito. El dinero que en Machachi se capta al 20 %, cuando vuelve de Quito cuesta el 45 %".

la identificación de los costos de operación y la valoración de la capacidad y voluntad de pago, son diferentes, entre el microcrédito urbano y el rural. En este último caso, se debe tomar en cuenta los altos costos de operación, consecuencia de la dispersión de la población y de las condiciones deficitarias de la infraestructura básica, por ejemplo, de las dificultades de acceso a un recinto de montaña. No obstante, hay que señalar que los sectores de la población urbano marginal y rural van encontrando respuestas apropiadas a su necesidad de crédito mediante la construcción de estructuras financieras sencillas de bajo costo, pero que a su vez, son efectivas, transparentes, con capacidad para adaptarse y recuperarse de las perturbaciones y cambios internos y externos que presionan sobre ellas sin perder su vitalidad.

Crear un sistema financiero alternativo implicaría canalizar en los circuitos locales al menos tres tipos de recursos: los excedentes de dinero que se producen en ciertas coyunturas productivas; el ahorro que regularmente generan los agentes económicos locales; y los recursos externos que pueden provenir de remesas de los emigrantes, préstamos y donaciones. En ese sentido, es necesario fomentar y fortalecer una cultura de ahorro en las sociedades locales, contradiciendo el prejuicio de que "los sectores pobres no saben ahorrar"; las entidades financieras locales deben mejorar los canales y medios de captación de ahorro, dotarse de instrumentos legales y de herramientas prácticas; finalmente, deben estimular al ahorrista con tasas pasivas competitivas.

¡La plata de los pobres para los pobres! se ha dicho. La estrategia consiste en crear y fortalecer los mercados financieros locales... que permitan captar los excedentes de las localidades y entregarlos como crédito para nuevas actividades productivas. El crédito será canalizado a través de las cajas y cooperativas de ahorro y crédito.

"Si en el país no hay una decisión política que oriente los recursos disponibles hacia los pobres, el país no va a cambiar. Debemos salir de los esquemas tecnocráticos de concepción del crédito y ver lo que está

pasando en el país. En el tema del ahorro y del crédito hay una riqueza inmensa, muy ligada a la generación de empleo. Existen proyectos interesantes en Bolívar, en el Azuay, en otras zonas del país, que han merecido el reconocimiento público por su trabajo... En el norte del país hay un proyecto de crédito y asesoramiento técnico, que acaba de ganar un concurso internacional. Miremos qué pasa dentro del país y descubramos las experiencias ricas y variadas que se están generando. Esto puede ser un paso importante para construir, desde la experiencia ecuatoriana, una propuesta alternativa de desarrollo... Desde su práctica las ONG's debemos abrir la mente para aprender cosas nuevas, pero también los organismos internacionales deben hacerlo para ver lo que está pasando en el país en el ámbito de las ONG's que operan crédito, y de las cooperativas informales..." (FEPP).

En resumen, crear un sistema financiero alternativo no es solamente incentivar el ahorro y el crédito, sino ampliar los servicios financieros hacia la inversión, los servicios de cobro, las tarjetas de crédito, la negociación de papeles, los servicios de caja y tesorería, entre otros<sup>71</sup>. Cada una de estas operaciones deben ser económicamente rentables a fin de aportar a la capitalización de las entidades financieras locales, en un marco de fortalecimiento institucional, capacitación, asistencia técnica, innovación tecnológica y, en suma, mejoramiento del capital humano.

Aquí cabe una reflexión: ¿han sido los usuarios del escaso crédito dirigido a las áreas rurales los responsables de las políticas de condonación de deudas, que ciertamente han coadyuvado al debilitamiento del sistema, o han sido los agentes del clientelismo político los que han levantado sus plataformas coyunturales con ese discurso, creando expectativas en los usuarios del crédito rural?

### La importancia de mejorar el capital humano de las COAC

Entre las cooperativas de ahorro y crédito en general, y de modo particular en las que funcionan en el área rural, hay un déficit de capaci-

(71) El nuevo Reglamento de Cooperativas de Ahorro y Crédito (diciembre del 2001) reconoce al menos 12 operaciones financieras para las cuales están facultadas esas entidades, con lo que se supera el concepto tradicional de que las cooperativas pueden operar exclusivamente ahorro y crédito.

dades técnicas y profesionales desarrolladas, lo que condiciona que su escala de gestión sea pequeña y sus niveles de eficiencia sean limitados, que se compensa con la transparencia administrativa y la voluntad de trabajo.

Las exigencias de competencia y competitividad, retos que deben encarar las COAC, pueden ser satisfechas si se redobla la inversión en el mejoramiento del capital humano, es decir, capacitación y asistencia técnica a los directivos y personal de las cooperativas. Por desgracia, esa inversión en mejoramiento del capital humano no ha sido hecha de modo satisfactorio hasta ahora, por entidad estatal alguna, tampoco por el sector privado. En este punto, el CAAP ha dado un paso interesante al respecto, mediante la firma de un convenio con la Universidad Particular Técnica de Loja, que tiene un sistema interesante y eficiente de educación a distancia, a fin de profesionalizar a 28 funcionarios de las CRAC (gerentes, contadores, oficiales de crédito, cajetas) en asuntos de contabilidad, análisis y control financiero, conocimientos que son esenciales para poder presentar balances oportunos, confiables y transparentes. El CAAP tiene también un programa de formación para los directivos de las CRAC para que puedan vigilar técnicamente la gestión administrativa-financiera de las gerencias.

Aquí lo más importante es el cambio de enfoque sobre la capacitación y la asistencia técnica. En la metodología tradicional del cooperativismo la capacitación se convirtió en "un requisito" obligatorio en lo formal, pero aleatorio a la administración del crédito. Los cooperativistas asistían a los "cursos de capacitación" solamente como un comportamiento meritorio ex ante a la obtención del crédito. El cambio de enfoque en esta materia es muy significativo: la capacitación y la asistencia técnica son entendidos y practicados ahora como elementos substanciales de la sostenibilidad del sistema cooperativo. Para el CAAP, por ejemplo, la asesoría, la capacitación, la profesionalización y el seguimiento (auditoría) son componentes que aportan de un lado, a la sostenibilidad económica del programa, en tanto mejoran los nive-

los de eficiencia de las CRAC; y de otro, a la sostenibilidad social, puesto que elevan la calidad de gestión de las entidades financieras locales y mejoran el capital humano local en general.

## ○ COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO

Una visión panorámica a los componentes de los programas de microcrédito, abre el camino para acelerar y consolidar un modelo apropiado y operativo de oferta de servicios financieros para las áreas pobres urbano-rurales, en el sentido de que el fortalecimiento de estos sistemas financieros alternativos, los convierta en proveedores de crédito para el desarrollo local. Este fortalecimiento se basa en las tasas de interés, la captación del ahorro, la ampliación del proceso de capitalización, la protección del riesgo crediticio, el manejo racional de los márgenes de intermediación financiera, entre otros. A esto se suma la capacitación y tecnificación de las entidades financieras locales, la formación profesional del personal y de los cuerpos directivos de las COAC; y, un involucramiento mayor de la población, especialmente de la mujer.

### Las tasas de interés

Al diseñar la metodología de fijación de las tasas de interés en un programa de microcrédito surgen varias preguntas: ¿qué es más importante: alcanzar la rentabilidad económica o el éxito de los emprendimientos de los usuarios del programa? ... ¿se debe defender el valor real del fondo crediticio mediante la fijación de tasas positivas, o proyectar el impacto de las tasas de interés en un escenario de pobreza bastante generalizado? ... ¿el crédito debe ajustarse a la dinámica de fijación de tasas de interés del mercado, inclusive si éstas tienen un componente especulativo? ... ¿es recomendable subsidiar a los sectores sociales y productivos menos favorecidos, mediante una "acción positiva" a favor de los sectores de menores recursos? ... ¿se debe aplicar tasas de interés diferenciadas de acuerdo a la rentabilidad media de las actividades a las que se aplicará el

crédito? ... ¿se debe transferir los costos de los servicios de las ONG's a las operadoras de crédito, para que éstas los recuperen mediante la fijación de tasas de interés impuestas a sus clientes?

Desde un enfoque que toma en cuenta las diferentes condiciones socio-económicas, se pregunta con insistencia y razón si al momento de fijar las tasas de interés se debe poner en el mismo nivel a todos los estratos de productores, por ejemplo, al pequeño agricultor de la costa, al indígena de los páramos, al empresario camaronero, al productor bananero, al artesano, entre otros.

En el sector rural y urbano marginal hay distintas formas de acceder al crédito, que las resumimos así:

#### **Informal-familiar:**

El dinero sin intereses que se presta entre familiares, amistades y en las redes del compadrazgo. Son prácticas ancestrales enmarcadas en la solidaridad y reciprocidad, consideradas informales por el sistema convencional, y poco estudiadas.

#### **Usurero:**

Práctica informal de acceso al crédito que más ha prevalecido en el tiempo. En este caso, el prestamista cobra tasas que van del 10 al 20 % mensual, el posible riesgo se garantiza mediante la retención de garantías prendarias. La "ventaja" de esta modalidad es su oportunidad (rapidez en la concesión del crédito), lo cual no le libra del carácter expoliador al cliente deudor. El "chulco" o usura también funciona dentro de las redes tradicionales de control social.

#### **Bancario:**

Otra forma de acceso al dinero es el crédito a tasas de interés comercial, esta fuente de recursos es escaso para los microproductores

rurales, y prácticamente inexistente para la población pobre. En efecto, es común la afirmación de que con las altas tasas activas vigentes en el mercado y los precios bajos de los productos agrícolas, es imposible y absurdo otorgar crédito a estos sectores.

#### **ONG's y cooperativas:**

El crédito con tasas de interés positivas es aquel que cubre los costos operativos, financieros y parcialmente las cuentas incobrables. Además, en periodos inflacionarios y devaluatorios, las tasas de interés positivas deberían reponer el monto perdido del capital. En el ámbito rural, esta modalidad de crédito ha sido manejada por algunas ONG's, CRAC y cajas de ahorro comunitario, lo cual es muy importante, pues se evidencia un cambio importante en el enfoque tradicional y asistencialista del crédito rural, el mismo que operaba, con bajas tasas de interés.

#### **Subsidiado:**

Finalmente, está el crédito con tasas de interés subsidiadas, que son insuficientes para costear la administración del fondo, pagar los costos financieros, reponer el monto perdido del capital a consecuencia de la inflación y cubrir parcialmente los créditos incobrables. No obstante, en algunos casos, ha servido para que las COAC se capitalicen y reinviertan en la localidad.

En general, las ONG's y los programas públicos han entregado créditos subsidiados. Se sostiene que esta modalidad de crédito descapitaliza el fondo y pone al programa ante el dilema de terminar las operaciones o encontrar otra fuente de recursos que lo recapitalice. Actualmente, esta modalidad es aún practicada por algunas ONG's y programas estatales, sobre todo, cuando se trata de proyectos de compra de tierras, forestación y construcción de infraestructura básica. Otras experiencias sostienen que los subsidios se justifican si gracias a ellos las COAC se capitalizan y reinvierten en la comunidad, lo cual impacta positivamente en el desarrollo local.

Ante la crítica de la modalidad de crédito subsidiado, se presenta un contra argumento que dice: el sistema bancario mostró síntomas de quiebra financiera a pesar de que siempre cobró tasas comerciales y/o usureras, esta crisis puso a todo el sistema ante el dilema, cerrar las operaciones o encontrar en el Estado ecuatoriano la fuente de recursos que lo recapitalice. Por el contrario, hay cooperativas rurales que han cobrado siempre tasas inferiores a las del mercado y que han sobrevivido por más de 20 años.

Por otra parte, existen programas de crédito que fijan las tasas de interés siguiendo una metodología participativa. "En los grupos solidarios (del DRI-Cotacachi) se discute las tasas de interés teniendo como marco de referencia las tasas reales del mercado. La comunidad determina de modo democrático y dependiendo de sus posibilidades de actuación, las normativas del pago de intereses, los márgenes de ahorro, la recuperación de los créditos, la reinversión de esos recursos, etc. Dichos procesos se enmarcan en lo posible en las condiciones del sistema financiero y de la economía de mercado, a fin de que este sistema vaya formándose para enfrentar de manera colectiva y solidaria los problemas de competitividad y globalización".

Para el FONLOCAL, hay dos tasas de interés interdependientes: la tasa por la cual el fondo entrega los recursos a la operadora de crédito, con la cual se pagan los costos operativos del programa, porque en caso contrario, "nos comemos nosotros los mismos recursos en medio de un discurso que termina al final sirviendo para nada"<sup>10</sup>. La segunda tasa es la que cobra la operadora de crédito al prestatario, ésta se fija de acuerdo a las condiciones del mercado financiero local ... "si una COAC de Cuenca quiere negociar una tasa más baja que una cooperativa de Manabí, es un problema entre los productores de Manabí y su cooperativa u ONG, y aparte, entre los productores de Cuenca con su cooperativa u ONG."

En todo caso, hay ventajas comparativas de estos programas de microcrédito, que adicionalmente son asistidos con programas de

(10) La tasa de interés que cobra el FONLOCAL a las operadoras, al cuarto trimestre del 2001, estuvo entre el 6,5 % y el 7 %, que corresponde al 10% de la tasa pasiva referencial del Banco Central.



capacitación y asistencia técnica tanto a las operadoras de crédito como a los usuarios del crédito, entre otros.

### La determinación de las garantías

El tema central de todo programa de microcrédito es el de las garantías. En este punto, hay que distinguir dos niveles: las garantías que fijan los programas a sus operadoras de crédito y las garantías que fijan las operadoras a los prestatarios.

### Garantía de las operadoras de crédito

En el caso de FONLOCAL, la junta de fideicomiso fija las garantías, que son iguales para los distintos programas adherentes, ninguno de sus miembros puede aplicar una norma distinta que influya en su posicionamiento en el escenario de la competencia. Seguidamente, se pide a las operadoras la presentación de garantías hipotecarias o prendarias. Por lo general, las COAC tienen un patrimonio pequeño que pertenece a todos los socios, a quienes no les "gusta" hipotecarlo para garantizar el crédito que será concedido a un grupo específico de socios. Por eso FONLOCAL ha optado aceptar como garantía la cartera de crédito de las cooperativas, o una garantía hipotecaria de alguna ONG que es considerada "socio estratégico" de las COAC deudoras. En el caso de las CRAC que forman parte del programa del CAAP y que intermedian recursos del FONLOCAL, el CAAP avaliza esos fondos con sus bienes patrimoniales. Esta modalidad coadyuva a bajar costos operativos de las cooperativas, vuelve más ágil el trámite burocrático y recorta el tiempo que media entre la solicitud de crédito y la concesión del crédito.

### Garantías de los prestatarios finales

Las operadoras que trabajan con fondos de FONLOCAL exigen a sus prestatarios, garantías convencionales (hipotecarias o prendarias). "Generalmente las intermediarias financieras otorgan presta-

mos a clientes de bajos ingresos que muchas veces poseen muy pocos activos; por consiguiente, con frecuencia no hay disponibilidad de garantías tradicionales como propiedades, tierras, maquinarias y otros activos de capital. Se han desarrollado varios medios innovadores para reducir el riesgo de pérdidas de préstamos, incluyendo sustitutos y garantías alternativas<sup>98</sup>. Si el programa de microcrédito aplica una metodología apropiada, las garantías convencionales pierden relevancia, y su lugar lo ocupan el seguimiento y la evaluación técnica en la generación de ingresos y la voluntad de pago del prestatario.

Entre las CRAC que trabajan en el programa del CAAP, las garantías son accesibles, adecuadas y avalizadas por otro socio de la cooperativa. El conocimiento entre socios, la idoneidad moral de cada uno de ellos, la capacidad de pago probada en varias oportunidades a lo largo de la vida de las personas, son elementos que componen la base de la confianza. No hay siquiera necesidad de agregar las "garantías solidarias", pues la solidaridad está dada en la conformación del fondo de ahorro que se dirige a los socios que más lo necesitan, en forma de crédito.

Desde otro enfoque se sostiene que no se trata de eliminar las garantías, sino de adaptarlas a la realidad del entorno social donde se mueve el programa de crédito. Las garantías se fijan en función de la capacidad real de pago, la voluntad de hacerlo. En este sentido, hay garantías de tipo moral (aceptación, confianza mutua), de tipo formal (documentos, pagarés, letras de cambio), y garantías efectivas -hipotecarias y prendarias- (FEPP).

De cualquier modo, es el sistema el que al ser creíble, garantiza que los programas de microcrédito sean sostenibles. La principal garantía dentro de estos programas no son los instrumentos financieros convencionales, sino la confianza del conjunto de actores involucrados, que va desde los directivos de las COAC, que de alguna forma son líderes en la comunidad local, pasando por el personal responsable

del manejo financiero, que son miembros de la sociedad local, hasta llegar a los socios que son al mismo tiempo ahorristas, prestatarios y propietarios del capital y de la entidad cooperativa en sí.

#### D) LA CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA A LOS USUARIOS DEL CRÉDITO

Los programas de desarrollo del Estado que tienen por lo general su raíz en las políticas y estrategias de "desarrollo rural integral", así como la mayoría de las ONG's que manejan programas de crédito, vinculan de modo más o menos directo al crédito, con la capacitación y la asistencia técnica. Esta relación cuestiona el alcance de la tesis, generalmente aceptada, de que el crédito es un instrumento financiero y no un insumo productivo.

Tradicionalmente se ha sostenido que la capacitación y la asistencia técnica no deben implicar costos para los beneficiarios finales del crédito, en tanto requisitos previos a la obtención del préstamo. En general, los mismos agentes financieros han sido quienes han prestado los servicios de capacitación y asistencia técnica, para dirigir la inversión hacia determinadas metas y garantizar su éxito. Esta visión bastante generalizada en las décadas de apogeo del "desarrollo rural integral", encadena el insumo financiero (crédito) con ciertos insumos de la producción y de la circulación de bienes y servicios, mediante una lógica causal que establece que si hay capital para la inversión, y si se sabe cómo utilizarlo, el propósito productivo (el proyecto) tendrá normalmente éxito.

En la actualidad se recomienda separar esos dos componentes, de tal forma que unos sean los agentes financieros, y otros los agentes de la capacitación y asistencia técnica para la producción y/o circulación; ya que al relacionar directamente a esos dos componentes, como era el caso de los proyectos DRI de las décadas pasadas, se aumenta el riesgo de que un probable fracaso del proyecto productivo, sea vinculado a la calidad de la capacitación y asistencia técnica



entregada por el agente financiero, con lo que se creaban las condiciones para diferir el pago del crédito, o promover su condonación.

Si el crédito es un instrumento financiero "cuya propiedad esencial es proporcionar liquidez adicional al prestatario para que utilice en cualquier actividad relacionada con la producción, la comercialización, la inversión o el consumo", no se lo debe vincular con la capacitación técnica, ni con la capacitación socio-organizativa. Sin embargo, se admite que la capacitación es un medio para adquirir destrezas y mejorar las experticias de los usuarios del crédito, de modo que se lo vincula con las oportunidades de mejorar los niveles de producción y productividad; en ese sentido, el crédito deja de ser un instrumento financiero y pasa a ser un insumo productivo.

Por otra parte, se sostiene que en el contexto de la relación entre el Estado, ONG's y sectores sociales más necesitados, el crédito es un instrumento financiero y un insumo educativo y capacitador, donde lo educativo tiene relación con la generación de actitudes y de conciencia sobre valores tales como la responsabilidad social, la participación, la reciprocidad, la justicia, la equidad, etc; y, la capacitación se vincula con la adquisición de destrezas y el mejoramiento de las experticias de los productores.

La capacitación de los socios del sistema cooperativo ha sido enfocada y practicada por lo general de manera equivocada, al posicionarle como una condición previa para recibir el crédito: "El campesino ha visto en algunos casos la capacitación socio-organizativa como un complemento del crédito, o un requisito que exige la institución para poder acceder al mismo. En pocas ocasiones los grupos campesinos nos han solicitado primero la capacitación socio-organizativa antes que el crédito, y cuando lo han hecho, ha sido con el interés de solicitar a continuación el crédito. Algunos grupos beneficiarios del crédito han solicitado la capacitación socio-organizativa para resolver problemas concretos e inmediatos, o por iniciativa de ciertos dirigentes más avanzados"<sup>118</sup>.

(118) El crédito: instrumento económico y educativo. Una experiencia de trabajo del FEPP. FEPP, Quito, 1992.

El FEPP plantea que se debe capacitar en contenidos y objetivos ligados a las necesidades del momento actual, procurándose en particular contribuir a que la gente, especialmente los jóvenes, hombres y mujeres, se preparen para dirigir y administrar las empresas comunitarias y familiares, descubriendo nuevos nichos de mercado financiero, y ocupándolos con productos y servicios de calidad.

De todas maneras cabe preguntarse: ¿es la capacitación un requisito que exige la institución para poder acceder al crédito, o es una condición para garantizar la sostenibilidad de un proyecto productivo?. El dilema no tiene que ver con qué es primero, si la capacitación y la asistencia técnica, o el crédito, pues ambos componentes pueden producir sinergias de gran impacto entre sí. Se trata más bien de superar las visiones formalistas que consideran a la capacitación especialmente como "un requisito" para obtener el crédito, y no como una herramienta que procura la sostenibilidad del proyecto productivo.

El que la capacitación preceda o suceda a la ejecución del proyecto le da a ese componente el carácter de pre-inversión o inversión. Efectivamente, uno de los constituyentes adherentes del fideicomiso FONLOCAL, plantea los siguientes ejes de política de capacitación y asistencia técnica:<sup>119</sup>

- La capacitación y asistencia técnica a los microempresarios se entenderá como un proceso de formación continua y de mejora tecnológica, orientada a potenciar los conocimientos, habilidades y destrezas de los productores, como una contribución a su desarrollo productivo.
- La capacitación y asistencia técnica estarán articuladas al desarrollo de actividades productivas financiadas con recursos crediticios de PRODEIN, pudiendo en forma excepcional apoyar mediante la capacitación y asistencia técnica a otras iniciativas productivas, siempre que sean rentables, innovadoras y generadoras de empleo.

(119) El fideicomiso FONLOCAL, no ha desarrollado su propuesta de capacitación y asistencia técnica, pero participa en general de los criterios del PRODEIN, uno de sus constituyentes adherentes. El texto anterior resume el documento (crédito) Componente asistencia técnica y capacitación, que norman la actividad del PRODEIN. MRS, Quito, 2001.

- La demanda de capacitación y asistencia técnica deberá ser parte de un plan de fortalecimiento productivo y desarrollo microempresarial, el cual será establecido por los productores, las organizaciones de productores o microempresarios.

Para el proyecto PRODEIN la capacitación y la asistencia técnica son insumos de la pre-inversión en dos casos específicos: a) cuando medien propuestas para la creación y desarrollo de nuevos mercados locales, especialmente mercados financieros solidarios y alternativos; b) cuando sean propuestas de fortalecimiento de las entidades locales de desarrollo, las cooperativas por ejemplo, dirigidas a mejorar su capacidad de gestión y desempeño. De otra parte, serán insumos de la inversión en otros dos casos: a) cuando se dirijan a los productores que hayan recibido créditos del proyecto; b) cuando beneficien a los productores y garanticen la operación y el mantenimiento de las obras de infraestructura productiva construidas con sus fondos. En esta propuesta, los costos de los insumos de capacitación y asistencia técnica son subsidiados a favor de las entidades financieras locales, o las ONG's especializadas en el crédito.

El BID, dentro de sus programas de "pequeños proyectos" o "empresariado social", considera que el crédito rural debe estar acompañado necesariamente de programas de asistencia técnica y capacitación. Una vez que los potenciales clientes estén capacitados y tecnificados, se les otorga el crédito. El único requisito para ello es la evaluación de la capacidad y voluntad de pago.

Desde otra experiencia, el DRI - Cotacachi proporciona los servicios de capacitación y asistencia técnica a los beneficiarios directos de su línea de crédito, es decir a los sectores informales de la economía rural y urbana marginal, a fin de mejorar la calidad del capital humano, elevar los volúmenes de la producción, y lograr relaciones estables en el mercado. Objeto de esa intervención son todos los microempresarios pobres de seis cantones de la provincia de Imbabura.



## La capacitación a las COAC

Aparte de los beneficiarios finales del crédito como sujetos de la capacitación y la asistencia técnica, hay un segundo sector meta que son las COAC y ONG's que operan microcréditos. En este marco FONLOCAL dirige una parte de sus fondos a la capacitación de las operadoras de crédito, no a los beneficiarios del crédito. La calificación de sus estados financieros hecha por la CFN, les abre a las operadoras la oportunidad de mejorar sus indicadores financieros mediante la capacitación al personal y directivos y la asistencia técnica durante las operaciones del fideicomiso. Esta modalidad de capacitación tiene una ventaja particular: compartir los costos entre los constituyentes adherentes de FONLOCAL, lo cual se evita la duplicación de esfuerzos.

Por otra parte, el CAAP provee a las CRAC asistencia organizacional, financiera, legal, además les transmite destrezas de gestión y asesoría técnica. Este asesoramiento incluye el acompañamiento en la elaboración de diagnósticos participativos, planes operativos anuales, fijación de metas institucionales, y capacitación para el seguimiento y control financiero-administrativo. También apoya la capacitación in situ para cada cooperativa, en la que se incluye talleres interinstitucionales y visitas de aprendizaje. Los cursos técnicos son dirigidos por especialistas externos, mientras que la capacitación in situ está a cargo de funcionarios del CAAP. En ese sentido se ha firmado un convenio con la Universidad Particular Técnica de Loja, por medio del cual se les brinda la oportunidad a los funcionarios y directivos de las CRAC, de participar en cursos técnicos, dando lugar a que dicha universidad adecue sus programas a las necesidades de las pequeñas cooperativas, así como a las limitaciones de los estudiantes que, por lo general, provienen del sector rural que tiene serias carencias en materia de la educación.

## E) LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA EN LAS COAC

Las características de la intermediación financiera se analizan a la luz de dos modalidades: el fideicomiso mercantil y el apalancamiento financiero. Al respecto, no existe mucha información, pues el tema no ha sido tratado suficientemente en nuestro medio, donde el microcrédito ha merecido más atención desde la perspectiva de la demanda (tasas de interés, garantías, entre otros). En uno de los pocos estudios que hay sobre la oferta del microcrédito, se sostiene que "Los costos de intermediación financiera han recibido poca atención en los programas de crédito. Por lo general se piensa que esos costos son insignificantes y que no afectan el comportamiento de los intermediarios financieros rurales"<sup>131</sup>.

Si no hay estudios técnicos sobre los costos de intermediación, el tema de la sostenibilidad de los programas de microfinanzas se queda casi como un discurso. Si no se llega a identificar el peso de los costos subsidiados a favor de esas entidades, tampoco se puede demostrar técnicamente si son o no sostenibles. No obstante, los costos subsidiados pueden servir para aumentar el grado de dependencia de esas entidades respecto de las intermediarias financieras, o, por el contrario, para facilitarles oportunidades de capitalización.

### El fideicomiso mercantil con la CFN

El fideicomiso mercantil transfiere por intermedio de la entidad fiduciaria los recursos financieros de los constituyentes originales y adherentes, a las COAC y ONG's que han sido previamente calificadas por la fiduciaria, de acuerdo a los parámetros financieros y la metodología creada para el efecto. Las operadoras reciben los recursos financieros sobre la base de contratos con la fiduciaria, teniendo como mandato el conceder crédito a los clientes conforme a las políticas, metodologías y condiciones concertados entre la fiduciaria y el dueño del dinero. Las operadoras pueden recibir servicios de capacitación y asistencia técnica a cargo de la fiduciaria y/o de los constituyentes del fideicomiso.

El objetivo del fideicomiso FONLOCAL es "crear y fortalecer mercados financieros locales que permitan captar los excedentes locales y entregarlos a la misma comunidad como créditos para nuevas actividades productivas. "A este fideicomiso acceden las operadoras locales de crédito que, por lo general, conocen bien a los clientes"<sup>132</sup>, lo que en principio disminuye el margen de riesgo que, sumado a la presentación de garantías reales, le da seguridad a la cartera de crédito. De modo excepcional, ha operado directamente dos créditos a pequeños productores arroceros, a través de empresas proveedoras de servicios agropecuarios: Pronaca y Agrofrio. Las condiciones del crédito se cumplieron a cabalidad, según el expositor de FONLOCAL.

El mecanismo de concesión del crédito es sencillo: el cliente presenta una solicitud y negocia con la operadora local, quien aprueba y solicita los fondos a FONLOCAL, el mismo que ratifica en un comité técnico que se reúne virtualmente. El comité técnico gira los recursos a favor de la operadora, para que ésta a su vez entregue a sus clientes, quienes se comprometen a pagar de acuerdo a las condiciones acordadas con la cooperativa. Con esta modalidad se garantiza la restitución del fondo<sup>133</sup>. La tasa de interés que FONLOCAL cobraba a las operadoras (al cuarto trimestre del 2001) fluctuaba entre 6,5% y 7%. Por su parte, las cooperativas colocaban el crédito al 17 y 18%. En tanto que la CFN cobraba a FONLOCAL US\$ 3.000 mensuales por la operación técnica y financiera del fondo.

FONLOCAL no cuenta con un estudio de costos de intermediación financiera, pero confía que la tasa de interés que cobra a las operadoras permite cubrir el costo de administración de la CFN. De otra parte, los costos operativos del programa en que incurren los constituyentes del fideicomiso (Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral del MBS, IICA, PRODEIN) no se transfieren al costo del crédito, al igual que los costos de los servicios de capacitación, asistencia técnica, seguimiento y evaluación. En suma, estos son costos subsidiados a favor de la operadora y del prestatario final.

(132) "Es imposible que en Quito se sepa quién es un agricultor que vive en un pequeño pueblo de Loja, pero la cooperativa local sí conoce a los habitantes de ese pueblo, lo cual garantiza la eficiencia del programa de créditos." (Roberto González)

(133) La idea es "constituir un fondo rotativo de crédito que se capitalice con un porcentaje de los intereses generados, acción con la cual se logra defender el valor del fondo, su poder adquisitivo y por lo tanto su capacidad de servicio." PRODEIN, op.cit.

## La intermediación de recursos financieros por el CAAP

En general, los costos de intermediación más representativos son los de apertura y manejo de la cuenta de ahorros, los del deudor en la negociación, obtención y pago del crédito, los costos de la intermediaria para atender a los depositantes, manejar los créditos, captar y movilizar los ahorros y otros recursos.

Las COAC cuentan con fuentes de financiamiento internas y externas, en este último rubro encontramos los fondos de apalancamiento financiero. Estos fondos si bien permiten "ampliar la cartera de préstamos ... producen la elevación de los costos operativos y financieros, desaceleran el crecimiento de los ahorros y del capital social ... que en el futuro inmediato puede causar una reducción en la rentabilidad económica, por lo tanto procesos de acumulación sumamente lentos e incluso dar lugar a una seria descapitalización..."<sup>(15)</sup>.

En las COAC el financiamiento interno (venta de servicios financieros, aportaciones de los socios) tiene un peso relativo mucho menor que el financiamiento externo. El ritmo de crecimiento de los costos financieros es superior al de los ingresos financieros, impacto negativo que se neutraliza si el margen de intermediación financiera (diferencia entre tasa activa y pasiva), o spread, aumenta significativamente. En caso contrario, disminuirá la rentabilidad financiera calculada en relación con los activos totales, lo que impactará negativamente en la solidez económica de la entidad.

"La diferencia entre el interés que se paga por el ahorro captado (tasa pasiva) y el que se cobra por el crédito colocado (tasa activa) constituye el instrumento principal de competencia en el mercado. La estrategia prevista para disminuir tal diferencia es la disminución de los costos de operación al interior de las instancias de intermediación financiera local"<sup>(16)</sup>. Se ha probado efectivamente que los costos operativos financiados con fuentes externas son extremadamente más altos que los costos de la colocación de préstamos que provienen

de recursos propios. Según el citado trabajo del CAAP, la relación es de 3.5 a 1, con lo que se demuestra que el crédito que se origina en fuentes externas al sistema cooperativo local, no es barato, lo cual repercute en los costos del dinero que se cobra al prestatario.

Las COAC que reciben recursos de fuentes externas están obligadas a "dedicar buena parte de su tiempo y recursos (materiales, financieros y humanos) a preparar desde los informes, pasando por los respectivos ajustes en su organización interna, en la contabilidad, en las normas y procedimientos, hasta el mejoramiento de los sistemas de monitoreo y evaluación, todo esto con el fin de demostrar y justificar ante la institución prestamista el eficiente manejo de los recursos, la ampliación y el mejoramiento en la calidad de los productos financieros ofertados y en la cartera"<sup>(17)</sup>.

Las organizaciones e instituciones dedicadas al desarrollo rural, particularmente aquellas que apoyan su financiamiento, deben reconsiderar el margen del costo de intermediación contemplado en los programas de crédito, o modificar los procedimientos que generan altos costos operativos y financieros. En caso contrario, dichas fuentes externas deberían aceptar las consecuencias de subsidiar permanentemente a las entidades financieras rurales, con resultados magros en relación con las expectativas generadas y los montos de los recursos empleados.

Una estrategia de "apalancamiento financiero" puede facilitar una solución a este problema. Hay que definir estratégicamente la relación entre el monto del préstamo externo y el patrimonio de la entidad, pero también las tasas de interés que deben pagar las COAC y los plazos. El apalancamiento no solo impacta en la posibilidad de ampliar los volúmenes de crédito colocados, sino potenciar el crecimiento del ahorro local, el ingreso de nuevos socios, y por ende, incrementar la capitalización de las COAC, aumentar su liquidez y disponer de provisiones para cubrir posibles riesgos por malas colocaciones.



Complementando la estrategia de "apalancamiento financiero" está la mejora de la calidad del servicio, para lo cual las COAC deben profesionalizar la gestión administrativa y financiera que a mediano plazo se reflejará en los indicadores financieros y generará confianza en los ahorristas actuales y potenciales.

En función de estos cambios estratégicos en la estructura de las COAC, deben estar los planes y programas de capacitación, asistencia técnica y seguimiento de esas entidades. Pero también las políticas de especialización de funciones y distribución de responsabilidades, mediante las cuales las COAC hagan mejor lo que saben hacer bien: colocar el dinero en los espacios locales garantizando su reembolso; a la vez que las ONG's les faciliten el soporte técnico en materia de planificación financiera y de desarrollo institucional; y las intermediarias financieras les apoyen con recursos de apalancamiento, cuyas tasas de interés y plazos les permitan capitalizarse.

#### F) LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO

En este punto se resume el debate sobre la sostenibilidad de los programas de microcrédito, generado en el Seminario-Taller de Microcrédito y Desarrollo Local. Al respecto, más que una aclaración teórica y conceptual, se pudo identificar el reto, que consistiría en ubicar dentro de un marco general y consensuado de criterios, una metodología para cuantificar variables que son ya de índole notadamente económica, o de carácter eminentemente social.

#### Visiones sobre la sostenibilidad

Se entiende por sostenibilidad financiera la recuperación de los costos del servicio y el logro de beneficios económicos. Se considera a la sostenibilidad como la clave para la permanencia institucional en la actividad crediticia, y también para que la entidad que da el servicio sea más especializada y eficiente<sup>(18)</sup>. En una visión más amplia, se habla de sostenibilidad financiera y sostenibilidad social<sup>(19)</sup>.

La sostenibilidad financiera es el resultado de la combinación de la minimización de los costos y la maximización de los ingresos de la entidad, pero también del crecimiento de los ahorros, la capitalización y la inversión local, lo que genera estabilidad y crecimiento económico, volviendo al sistema duradero y atractivo. A esto se suma la percepción de confianza, credibilidad e imagen institucional. Algunos indicadores importantes de la sostenibilidad financiera son: calidad de la cartera de crédito en relación con los activos totales, ahorro captado con relación a los pasivos totales, ahorro captado en relación con la cartera de crédito, la base patrimonial en relación con los activos totales, la calidad de las colocaciones (el peso relativo de la cartera en mora y de las cuentas incobrables), provisiones para cuentas incobrables.

La sostenibilidad social refleja los costos y beneficios distribuidos o compartidos adecuadamente entre la población y los agentes que participan en los programas de crédito. Algunos indicadores válidos al respecto son: cobertura geográfica, cobertura poblacional, empleo local creado, número de socios de las COAC, el tamaño de los créditos, los intereses, plazos y garantías exigidos a los prestatarios, destino de los créditos, sectores de la población atendidos por género<sup>(20)</sup>.

Para alcanzar la recuperación de los costos del servicio e inclusive un margen de beneficio, las operadoras deben tener un funcionamiento operativo e institucional que satisfaga los indicadores de eficiencia y gobernabilidad, ya señalados. La eficiencia se traduce en crecimiento económico y desarrollo institucional, con indicadores que reflejan la salud de la cartera de crédito, los bajos índices de morosidad y de créditos incobrables, el crecimiento del ahorro y de capital social, la relación entre el financiamiento con fuentes externas y la capitalización interna, los costos de intermediación financiera, los costos administrativos, y finalmente los márgenes de rentabilidad sobre los activos<sup>(21)</sup>.

La gobernabilidad se alcanza mediante la aplicación de políticas y estrategias de capacitación y formación de los cuadros directivos y operativos de las entidades financieras locales, que garanticen la estabilidad y continuidad de las políticas y estrategias, superándose el "amiguismo" y el "compadrazgo" que encubren al "favoritismo" en el momento de conceder los créditos y no traslucen las dificultades en el momento de cobrar las obligaciones<sup>(22)</sup>.

Cuando se analiza la sostenibilidad se enfatiza en el desarrollo institucional, que se refleje en un esquema mínimo y transparente de rendición de cuentas mediante el funcionamiento democrático interno de la cooperativa, y de cara a la sociedad local, de modo que ésta tenga confianza en la entidad financiera, que es un agente importante de su vida social y económica. Todo esto implica "una estructura técnica mínima apropiada al programa de microcrédito", como lo planteó el representante del BID.

La eficacia de las COAC se traduce en indicadores cuantitativos relativos al universo demográfico y social cubierto por el servicio financiero; las operaciones efectuadas según los sectores de la economía local; el impacto de la gestión financiera tanto en la capitalización de la entidad, como en su entorno social y territorial, mediante la creación de mercados locales estables de productos, servicios, trabajo y capital<sup>(23)</sup>.

Un programa de microcrédito debe reforzar cambios en la cultura productiva local. En esta dimensión más de contexto, la sostenibilidad de las políticas de microcrédito implica comportamientos continuos, estables y sistemáticos en la comunidad local, tanto en la oferta como en la demanda de bienes y servicios. "La producción que se financia con el microcrédito debe realizarse en mercados reales, salir con regularidad a mercados competitivos y consolidados. Si un día hay un producto en el mercado y al día siguiente no, se pierden los clientes. Si la producción es solamente un efecto de la implementación del proyecto, cuando éste se termine se acabará la pro-

ducción. La sostenibilidad se garantiza con una cultura de producción y comercialización" (FEPP).

Hay también otras visiones sobre la eficacia de las COAC, que enfatizan en la calidad del servicio. Algunos indicadores de calidad del servicio financiero son:<sup>(24)</sup>

- Una oferta que se ajuste a la demanda de los clientes, mediante la definición de montos de los préstamos, requisitos de las garantías, fijación de los vencimientos, todos estos considerando la realidad concreta del entorno;
- Unos procedimientos aplicados tanto al otorgar los créditos como al garantizar el pago de las obligaciones;
- Una tecnología apropiada que le permita a la entidad diseñar y ejecutar un servicio de calidad, que resulte atractivo y accesible al público;
- Un menú de servicios igualmente adaptado al entorno, que en unos casos pueden ser –simplemente– los servicios de ahorro y crédito, y en otros, abrir el abanico de opciones a los depósitos, la transferencia de pagos, las cobranzas, etc.
- Por último, la oportunidad o rapidez en la disponibilidad de los recursos y en los servicios es, generalmente, más importante que el precio de los mismos.

En resumen, hablar de sostenibilidad implica tomar en cuenta variables económicas y financieras ortodoxas, y variables sociales cualitativas. En este último ámbito, se ha enfatizado en que las cooperativas tienen una enorme acogida porque nacen de las mismas poblaciones locales, son administradas por la gente del lugar y controladas por la misma comunidad. Esto genera un gran sentido de pertenencia y solidaridad. Para la gente local es "su cooperativa" que

(22) Al tomar este tema el representante del BID enfatizó en la necesidad de asegurar la idoneidad de los comités de crédito y la condición técnica de los oficiales de crédito de esos programas y entidades.

(23) M. Mayo, *Ibid.*

(24) Resumen de "Los atributos de una institución eficaz", en J. Ledgerwood, *op. cit.*

está al servicio "de todos". Por lo mismo, el desarrollo de la cooperativa está ligado al desarrollo de la comunidad.

### El contexto de la sostenibilidad

Desde una visión amplia, una entidad financiera local es eficaz si sus actividades y servicios impactan de modo positivo en la comunidad y en la vida de sus prestarios. Una entidad financiera que capacita y forma a sus miembros directivos, empleados y socios, eleva el nivel de calidad del capital humano de la sociedad local. Esto se reflejará a mediano plazo, en la capacidad autogestionaria de la entidad y de la comunidad en general, ámbitos que dependerán cada vez menos de los aportes externos de técnicos y profesionales.

La gestión organizativa de una entidad financiera local en el seno de la sociedad local también aporta a la sostenibilidad del programa en su conjunto. Es decir, el mejoramiento del capital social garantiza la continuidad de esas políticas, pero no necesariamente la recuperación de los costos operativos y financieros. Como lo sostuvo el vocero del DRI-Cotacachi:

"La sostenibilidad es el resultado de la participación y responsabilidad de los actores sociales que son sujetos del programa, de modo que es estratégica la conformación de los grupos solidarios que establecen las normas de pago, determinan las tasas de interés, fijan los márgenes de ahorro obligatorio, de recuperación y reinversión, procesos que en lo posible se enmarcan en las condiciones del mercado financiero local".

El impacto de la gestión de una entidad financiera local se reflejará no sólo en el mejoramiento material y económico de la vida de esas personas, sino en la ganancia de confianza, identidad, auto estima, solidaridad, responsabilidad en el destino de la comunidad. Una entidad financiera local puede aportar a la calidad de vida de la comunidad donde actúa, cumpliendo con eficiencia sus objetivos explícitos,

acompañando la transparencia de su gestión a la rentabilidad de sus inversiones, democratizando la renovación de sus directivas, cooperando en las misiones y cometidos sociales y culturales de la comunidad, pero quizás, más que todo, acortando las brechas de pobreza y falta de equidad social y de género que subsisten en la sociedad local<sup>25</sup>.

Por último, "la sostenibilidad implica que se ejecuten cambios macro, en la política y la economía de la sociedad en su conjunto. Es necesario invertir la unidireccionalidad del flujo de recursos financieros, que ahora se extraen del campo para ubicarlos en otros sectores de la sociedad. Como política de Estado, se requiere apoyar legalmente, y con recursos financieros y tecnológicos, la constitución de estructuras financieras locales. llámense cajas de ahorro, grupos solidarios, cooperativas de ahorro y crédito, etc. Finalmente, hay necesidad de diseñar un nuevo marco legal que dé garantías al ahorro de los pobres para beneficio de los pobres" (FEPP).

### G) PANORÁMICA FINANCIERA DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO

#### EL CAAP

El programa empezó en 1996 con 6 CRAC que totalizaban 9.870 socios. Al finalizar el año 2000 el CAAP trabajaba con 19 cooperativas, que totalizaban 28.775 socios. Los indicadores de desempeño financiero, dan muestra de un sustancial progreso lo que demuestra la voluntad de esas cooperativas para convertirse en financieras sólidas, solidarias y confiables en el medio rural, aspectos estos, que se enmarcan dentro del objetivo del proyecto "Fortalecimiento de los sistemas financieros rurales". A continuación señalamos algunos de sus resultados:

- Tienen activos totales de US\$ 3'450.000.
- El patrimonio técnico suma US\$ 752.000.

(25) El representante del BID habló de "una adecuada combinación del criterio empresarial con el criterio social" en las entidades financieras locales.

- Los ahorros alcanzan los US\$ 2'285.000, que representan el 87% de los activos totales.
- La cartera de crédito totaliza US\$ 3'000.000.
- La utilidad total en el año 2000 fue de US\$ 131.000.
- Para el año 2000, los índices de morosidad de las 19 cooperativas son menores al 4 %.

El destino de los créditos otorgados por esas 19 cooperativas refleja que: el 38% se dirige al sector comercial, el 25% a la construcción o mejoramiento de la vivienda, el 19% al sector agropecuario, el 8% al transporte, el 6% al consumo y el 4% a la producción artesanal. Los indicadores sociales reflejan también cambios culturales importantes. Por ejemplo, son mujeres: 44 de cada 100 usuarios del crédito, 34 de cada 100 directivos de las cooperativas, 66 de cada 100 de sus funcionarios y empleados, 40 de cada 100 gerentes.

#### El FEPP y CODESARROLLO

- La cartera del FEPP llega a US\$ 2'400.000, repartidos en 1.500 créditos comunitarios y asociativos. La tasa de morosidad es del 8%, provocada en algunos casos por manejos no apropiados de algunos miembros de la organización.
- CODESARROLLO maneja una política de tasas de interés contrapuesta al sistema financiero nacional, paga una tasa de interés más alta por los ahorros y los depósitos y cobra una tasa más baja por los préstamos. Su cartera de ahorros es de US\$ 3'8 millones, mientras que la cartera de crédito alcanza los US\$ 3'7 millones. Al término del año 2001 la morosidad es de 1,47%. Los gastos de operación son significativamente más bajos que los de la banca comercial, pues no necesita invertir en edificios grandes y lujosos, para pagar sueldos excesivos, o gastar en grandes campañas

publicitarias. Por otra parte, tiene un "mercado cautivo", dado su nexo con el FEPP, donde casi no necesita invertir para obtener información de los potenciales clientes y/o prestatarios.

- Posee un software propio, para dar servicios financieros a los sectores rurales y urbano marginales. Este sistema se lo comercializa a precios accesibles entre las pequeñas COAC y las cajas solidarias con las que trabaja.
- Está en condiciones de realizar alianzas estratégicas tanto con otras ONG's, como con programas de crédito del Estado (PRODEIN, Bono Solidario, Crédito Productivo), y con organismos de cooperación internacional. Tiene grandes posibilidades de expansión, ya que el escenario financiero rural está casi inexplorado.

#### El DRI - COTACACHI

- De las 144 microempresas establecidas dentro del programa, 133 están en funcionamiento, 5 se han disuelto y han devuelto los fondos de inversión, en tanto que, 6 empresas pecuarias están en proceso de readecuación. El promedio del préstamo es de 200 dólares por persona. El 62% de las microempresas está formada por grupos de mujeres. Manejan el crédito en especie, con animales menores. A ello se suma, la incorporación de nuevas tecnologías, el aumento de los niveles de producción y la generación de empleo.
- Se ha mejorado el acceso a mercados y a caminos vecinales mediante la construcción de infraestructura básica. Se ha mejorado la calidad de la educación escolar con la construcción de aulas escolares, la capacitación a los docentes y la dotación de materiales didácticos. Además, se ha dado asesoría legal, y organizado talleres de derechos humanos y democracia.

## FONLOCAL

- De las 86 operadoras que se han presentado al fideicomiso, 80 accedieron al programa de acuerdo a la metodología de calificación de la CFN. La cartera de crédito es de US\$ 900 mil. Se ha recuperado alrededor de US\$ 500.000. El índice de morosidad es cero. El promedio de operación por cooperativa rural es de US\$ 24.000. Hay operaciones pequeñas cuyo cupo promedio llega a los US\$ 10.000. Para el 2001, cerca de 1.700 familias se han beneficiado del crédito. El promedio de crédito por beneficiario es de US\$ 610, aunque se proyectó en \$ 800. Se espera alcanzar ese promedio a medida que se termine de cubrir los sectores de producción más alejados, que tienen mayor temor al riesgo y son conservadores en las solicitudes de crédito.

## BIBLIOGRAFÍA

- Revista Ecuador Debate, Nro. 41, CAAP, Quito, agosto 1997
- Revista Ecuador Debate, Nro. 50, CAAP, Quito, agosto 2000
- Una minga por la vida. Crédito para los pobres del campo. Chiriboga M., et.al, Abya Yala - ILDIS, Quito, 1998
- La demanda por los servicios de microfinanciamiento, Foro Internacional de Financiamiento de la Micro y Pequeña Empresa, FOLADE - FEPP, Quito, 2000
- Manual de microfinanzas, Ledgerwood, J., Banco Mundial, Washington, 1998
- Aportes de las pequeñas entidades financieras rurales al desarrollo sustentable, Maya, M., CAAP, Quito, septiembre 1998, Mimeo
- El crédito: instrumento económico y educativo, Vallejo A., FEPP, Quito, 1995

## III. PREGUNTAS Y RESPUESTAS DISCUTIDAS EN EL SEMINARIO



## PREGUNTAS Y RESPUESTAS DISCUTIDAS EN EL SEMINARIO

En el marco de la presentación de las experiencias de crédito institucional, aquí recogemos las preguntas, comentarios y las respuestas que surgieron alrededor de las ponencias, y que sin lugar a dudas, enriquecieron y estimularon la reflexión y discusión, llegando a la comprensión de los temas tratados. Lamentablemente, otros temas vinculados a las microfinanzas no se pudieron concretar y profundizar por lo ajustado del tiempo.

### • EL TIEMPO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO

**¿En qué tiempo llega el dinero a los beneficiarios?**

En el caso de FONLOCAL, la junta del fideicomiso nos permite hacer lo que llamamos "juntas virtuales" que se hacen por fax o por e-mail. Las mayores demoras se dan entre los beneficiarios y la cooperativa o la ONG. El tiempo más largo se consume en la preparación de la propuesta. En la discusión del proyecto o solicitud, la CFN no opina, porque no es la dueña de los recursos, sí opina la Subsecretaría de Desarrollo Rural, el IICA, o sea los constituyentes del fideicomiso. Como ya están calificadas las operadoras de crédito, lo que ellas consultan básicamente es si hay o no recursos, y si los hay, la "junta virtual" aprueba inmediatamente ¡y hasta luego!. La primera parte es la más larga, demora unos dos meses, entre beneficiarios y cooperativa, pero entre la cooperativa y la aprobación por la junta no demora más de una semana. (Roberto González, FONLOCAL)

### • LOS MUNICIPIOS Y EL SISTEMA DE CRÉDITO RURAL

**¿Sería pertinente crear una figura legal que tome en cuenta a los municipios, con la finalidad de que si en algún momento se**



**terminan estos proyectos no se queden los programas en el abandono total, como ha sucedido hasta este momento?**

Para todas las actuaciones, el proyecto DRI-Cotacachi firma convenios marco con el respectivo municipio, al cual se le informa de los proyectos que se van a ejecutar. Eso nos permite mantener relaciones interinstitucionales con los municipios, con el gobierno provincial, con los ministerios correspondientes que actúan en la provincia. Así se logra que los proyectos se ejecuten con bajas inversiones, por los aportes de contraparte de las instituciones locales. El proyecto DRI-Cotacachi está ya en condiciones de transferir proyectos a las juntas parroquiales, con quienes estamos desarrollando un trabajo muy intenso en la provincia de Imbabura, para que estas entidades, por las facultades que les otorga la ley, puedan entrar a manejar estos procesos en cada parroquia. -(Carlos Landeta, DRI-Cotacachi).

Conversamos sobre mirar a los municipios como posibles unidades ejecutoras de nuevos proyectos de desarrollo rural. Los municipios son instituciones sostenibles, las unidades ejecutoras no lo son. El único asunto que se tiene que discutir es la institucionalidad de los municipios para manejar proyectos de desarrollo rural. Podemos también dar un salto al vacío un poco peligroso, si el municipio no está preparado para ello. (Antonio Llumitaxi, Alcalde de Saquisilí).

#### • SOSTENIBILIDAD Y DIRECCIONAMIENTO HACIA LOS POBRES

**¿Debemos ayudar a todos los involucrados en el tema de la pobreza? ... ¿A quiénes asistir y a quiénes no asistir?**

La línea divisoria entre unos y otros es difícil de trazar, pero hay que hacerlo, porque si se piensa que con el microcrédito se debe atender a todos, porque todos lo necesitan, entonces un sector de la población está quedando sin el beneficio del crédito. De esa manera, pasará uno o dos años en una sola vuelta en la concesión del crédito, y los recur-

sos ya no retornarán, y por lo tanto no se podrá prestar más, y los únicos beneficiarios habrán sido los que recibieron el crédito en la primera vuelta, los otros seguirán en la fila y no se habrá atendido a los de menores recursos. Esto no significa que nos olvidemos de las personas que por su nivel de pobreza no pueden ser beneficiarias del crédito. Ahí deben entrar otras líneas de atención, es decir, que esas personas, grupos o productores tengan una estrategia específica de atención. La dificultad está en que se piense o se diga conceptualmente que el crédito es para todos, inclusive para los que no pueden pagar, porque entonces el mercado empieza a tener problemas dramáticos. Luego, pensar que el microcrédito debe profundizar cada vez con mayor énfasis en las personas de menores ingresos ¡de acuerdo! pero ese es el reto de las instituciones con experiencia. Solamente las instituciones con experiencia consiguen llegar a las personas con menores ingresos. Los microcréditos en bancos comunales son de 120 dólares máximo, cantidad que en ese nivel de economía es crucial para la sobrevivencia. Se han conformado bancos comunales en varias provincias y ésta es una metodología que debería ser potenciada. A las mujeres microproductoras del área rural, encargadas de todas las actividades productivas, cuyos esposos están fuera del área rural, se les debe acompañar definitivamente con el componente crédito. (Edgar Carvajal, BID)

**¿Cómo implementar un sistema que abarque a la población desposeída?**

Si estos sistemas de crédito no sirven para los más pobres, una persona que no tiene garantía, que no tiene capacidad empresarial, necesita otro tipo de sistema de crédito, donde desaparezcan la garantía y la tasa de interés, y aparezca la solidaridad. Hay un ejemplo en Penipe, donde el padre Álvarez está peleando lo que él llama "la cooperativa social", esa figura no existe en la ley, donde la cooperativa sería la dueña de los medios productivos. Este es un tema nuevo, nosotros hemos revisado en toda América Latina y no encontramos un mecanismo bueno, y creo que nos va a tocar partir desde el

Ecuador para crear ese sistema de los pobres. (Antonio Llumitas, Alcalde de Saquisilí)

#### • EL MICROCRÉDITO EN ZONAS RURALES ALEJADAS

##### ¿Cómo llegar con el microcrédito a las regiones rurales más alejadas?

Las regiones rurales, donde no hay ventanillas, son bastantes. En las localidades más retiradas, donde más quisiéramos llegar, o no hay cooperativas o están las de las categorías D y E. Esto significa que se debe crear un sistema financiero rural, lo que requiere un esfuerzo gubernamental y privado. Se pueden dar soluciones de emergencia, creo que hay una enorme dificultad en las áreas donde hay cooperativas D y E o no hay ventanilla que opere. Y en lo del ahorro, a veces se piensa que las cooperativas deberían hablar de crédito y no de ahorro y crédito, y es que no hay ninguna innovación en el ahorro, no hay ninguna idea nueva, no hay más que decirle a la gente ponga la plata aquí y ahorre. Yo creo que debemos tener la imaginación suficiente para crear productos relacionados con el ahorro, crear el mercado financiero donde la gente tenga un ahorro que le sirve de contraparte al crédito. (Roberto González, FONLOCAL)

No tenemos intermediarios financieros en todos los sitios. Entonces hay que tomar una decisión en la estrategia, ayudar a que se generen instituciones en los sitios en los que no hay cobertura, o potenciar a aquellas instituciones que tienen experiencia a fin de que expandan su ámbito de acción y puedan llegar también a esos sitios. Si un programa se define por la estrategia de crear instituciones en los sitios donde no hay cobertura, descarta la opción de que las instituciones con experiencia expandan su mercado. Cuando pensamos en crear instituciones, estamos abordando un reto bastante serio. El reto es expandir el mercado, dar posibilidades de acrecentar la oferta de microcrédito, desarrollar los mercados financieros rurales para que exista la provisión de servicios financieros que planteen una alterna-

tiva mucho más completa, pues no estamos hablando solamente de crédito agrícola, ni de que los beneficiarios sean solamente deudores, sino que se les facilite las transacciones, que la circulación de recursos sea viable en el sector rural. (Edgar Carvajal, BID)

Oyendo las últimas intervenciones tengo una preocupación, y es si estamos entendiendo al crédito como un instrumento financiero que actúa de hecho en momentos de iliquidez del propio sistema productivo. Nada más esa es su función, cualquier otra confusión es pura coincidencia, y ello ha llevado a quebrar tanto a los bancos como a proyectos bien intencionados. Siendo así, cada agente financiero -sea público, privado, o social-privado- está actuando dentro de un negocio. Respecto al problema de los sectores dispersos, se tiene que calcular bien los costos. Nosotros hemos probado que desde una cooperativa local los costos de llegada a esos sectores dispersos son mucho más bajos y el riesgo es menor. Pero si uno tiene que pagar tres horas en lancha de motor para llegar a un sitio de frontera, habrá que ver si eso es un buen negocio, o si ese sistema puede ser complementado mediante acuerdos entre la cooperativa y las formas comunales y organizativas a las que ha hecho referencia el programa del FEPP. (Francisco Rhon, CAAP).

#### • GARANTÍAS INDIVIDUALES Y SOCIETARIAS

##### ¿Cómo determina las garantías el proyecto DRI-Cotacachi?

El grupo solidario es el que se impone sus propias garantías, nosotros no las solicitamos, nuestra garantía se da en el momento en que firmamos la constitución de la microempresa, bajo la modalidad de asociación en cuentas de participación. Esto se lo hace a través de una escritura pública, porque en la constitución de una empresa hay fondos que comprometen el DRI y fondos que comprometen los beneficiarios. En función de eso se crea un capital de operación mediante el cual se trabaja y se integra la microempresa. Muchas veces los beneficiarios tienen el mayor porcentaje de las acciones en

las empresas, todo depende de la correlación entre el crédito o las prestaciones del DRI y lo que ponen los beneficiarios. Es en función de esta escritura que al otorgarles responsabilidades, al hacerlos accionistas de la microempresa a todos los beneficiarios, puede irse consolidando la garantía que cada uno de ellos tiene que comprometer frente al manejo y la administración de la microempresa. (Carlos Landeta, DRI-Cotacachi).

#### • UN BUEN MEDIO PARA FOMENTAR EL CRÉDITO RURAL

**¿Qué institución sería idónea para manejar el crédito en el ámbito rural?**

Por la experiencia que tenemos en Chimborazo de manera especial en Guamote, las cajas solidarias son las que han manejado el crédito más honestamente, y lo poco que han recibido como capital se ha triplicado. También tenemos conformada la Cámara de Comercio Indígena de Guamote, que tiene su cooperativa de ahorro y crédito. Para iniciar el crédito pusimos 100 dólares cada uno de los 262 socios. Ese fue el capital semilla. También tenemos un crédito de 9 mil dólares de FONLOCAL. Entonces, a veces las mismas instancias locales son buenas porque están controladas por la misma gente. Nosotros tenemos una mala experiencia con el Banco Nacional de Fomento, que con el financiamiento de la Corporación Andina de Fomento recibió 300 millones de sucres entre 1984 y 1988. Ese fondo solo dio una vuelta y después nunca más regresó. (Mariano Curicama, Subsecretario de Desarrollo Rural del MBS).

El sistema citadino es el que avanza de la mano del discurso estatal, el sistema rural no avanza, no hay propuesta estatal de desarrollo rural, no hay propuesta de crédito rural. Hubo el PRONADER, los DRI, la SEDRI y han habido siempre los chulqueros. Los sistemas de producción y de comercialización en los cantones y en las áreas rurales siguen estando en las manos del crédito chulquero. Los inter-

mediarios mueven en el mercado semanal de Guamote unos 500 mil dólares aproximadamente, sin que haya una estructura local de crédito, pero Guamote ha recibido 9 mil dólares del FONLOCAL. ¿Así no movilizamos nada de esa economía local!. ¿Cómo tener confianza en las estructuras locales que pueden capitalizar el capital semilla, que está valorado, que existe?. Hay comunidades que tienen 3 mil hectáreas, cientos de gente trabajando, todo eso es capital, y sin embargo les damos un crédito de 9 mil dólares. La pregunta es ¿nos acercamos a un sistema cooperativista tradicional o creamos una estructura crediticia rural adecuada desde las necesidades y desde los requerimientos de los beneficiarios, del indígena, del campesino, del agricultor del campo ecuatoriano? (Fernando Herrera).

Hay que pensar en las estructuras financieras locales, y ahí el tema no es solamente el componente del crédito sino el ahorro y el crédito. En la medida en que estas estructuras son de las mismas personas que están en las zonas dispersas, que son manejadas por las mismas compañeras y compañeros de la organización, se encuentran formas para que puedan ser atendidos los socios de estas zonas. Ahora ¿cómo se articula esto a las estructuras rurales?. Me parece importante la iniciativa que en otros lados se está usando para crear la red financiera rural. (Mario Cadena, FEPP)

#### • EL CASO DE CODESARROLLO

**¿La cooperativa de ahorro y crédito que ha creado el FEPP tiene la misma estructura que las otras cooperativas?**

Las 27 cooperativas de ahorro y crédito controladas por la Superintendencia de Bancos, no son iguales entre sí. Solo dos, SERFIN y CODESARROLLO, tienen ciertas particularidades, por ejemplo, que tienen pocos socios accionistas y muchos clientes, tal como si fuera un banco. Las demás sí están dentro de la comprensión clásica de las cooperativas. En la búsqueda del FEPP de una estrategia para poner pie en el sistema financiero formal, en el momento que había imposibilidad

de crear nuevas estructuras financieras, nos encontramos con esta cooperativa que estaba en venta, que se llamaba Defensores del Suburbio, en Guayaquil, que tenía ya esas características. Estas son las complicaciones que tenemos en nuestro sistema financiero rural, la diversidad de instituciones operadoras, aparte de lo que pasa con las cooperativas que están controladas por la Dirección Nacional de Cooperativas del MBS. (Mario Cadena, FEPP).

#### • EL AHORRO Y EL CRÉDITO SON SINÓNIMOS DE CONFIANZA

##### ¿Cómo entender la ampliación y el crecimiento de las cooperativas rurales?

Las cooperativas rurales no tienen ningún programa de promoción. La base del incremento significativo del número de cooperativas es sobre todo la confianza. En la medida en que se han vuelto más eficientes y transparentes respecto al manejo financiero general, y que se han ido tecnificando, esa confianza se ha ido incrementando. Hay que tomar en cuenta que el funcionamiento del ahorro en el sector rural supone que hay momentos de liquidez que no necesariamente son de liquidez de todo el sistema. Muchas cooperativas han entrado a formar parte de un sistema de ahorro rural que recibe los recursos de los profesores rurales, de empleados y funcionarios de los municipios locales. Los municipios ponen en estas cooperativas su dinero a corto plazo. En todo esto la confianza es fundamental, y ésta se acrecentará en tanto las cooperativas rurales sean técnicamente mejor manejadas. (Francisco Rhon, CAAP).

#### • EL FIDEICOMISO CON LA CFN

##### ¿Es pertinente reformar las condiciones de la fiducia?

Las condiciones en las que se han suscrito las fiducias por parte de los programas de microcrédito que mantiene el MBS, nos tienen

atados de pies y manos. Entramos en la contradicción de ampliar la cobertura, pero el BID nos dice que debemos tener un perfil específico. El BID, después de la experiencia que ha tenido en este campo, quiere jugar a ganador, entonces pone una cantidad de requisitos y después los traspasa a la CFN, que finalmente nos impone las condiciones. Como algunas instituciones financieras en la provincia de Chimborazo están trabajando, es algo novedoso, son maneras diferentes de calificar el crédito, de definir las garantías, etc., metodologías que escapan a lo formal y ortodoxo. Si estamos tratando con un sector que está fuera de la formalidad del sector financiero, debemos disponer de otra estrategia, construir otros mecanismos de calificación. En un sentido más amplio, las cooperativas de ahorro y crédito han funcionado solas y siguen haciéndolo sin regulación. Parte de lo que hay que preguntarse es ¿cómo esas experiencias han funcionado bien en medio de la mayor crisis financiera del país?. Sobre esa base, encontraremos cuáles deben ser los elementos de regulación de esas entidades, que son distintas a la banca formal. No obstante, es importante que a éstas se les dé una cobertura legal, y si la Superintendencia de Bancos está en incapacidad de hacerlo, porque no conoce la naturaleza de este tipo de estructuras; que delegue esa facultad, pero que este sistema tenga el debido respaldo legal. Esto es parte de la estrategia que habría que armar, lo que implica una propuesta mucho más amplia que -solamente- responder a las necesidades de los programas de microcrédito del MBS. (Héctor Valencia, Subsecretaría DRI).

A propósito de esto, quizás no sea necesario renegociar los términos de la fiducia pues, según el contrato de fideicomiso, quienes ponen las normas son los constituyentes, no la CFN. Lo que hay que modificar son las normas puestas por nosotros mismos, lo que incluso es más fácil. Tenemos que hacerlo nosotros. Ya tenemos experiencias ganadas en FONLOCAL, en el Programa de Crédito Productivo Solidario, en el PRODEIN, que si bien está recién iniciándose, ya cuenta con una base de experiencia. (Ricardo Patiño, CTAE).

#### **IV. CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO**



## CONCLUSIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Para este propósito, se plantearon dos preguntas, las cuales fueron analizadas y reflexionadas por los grupos de trabajo formados por distintos intereses temáticos donde se estableció un intercambio más íntimo de las diferentes experiencias que permitieron la formulación de propuestas de intervención y/o elaboración de modelos operativos.

Las preguntas planteadas fueron:

1. **¿Son generadores de empleo los programas de microcrédito?**
2. **¿Cómo lograr sistemas financieros sostenibles?**

En la reunión plenaria el relator de cada grupo expuso los resultados del trabajo y se establecieron breves intercambios sobre ellos. A continuación presentamos las principales conclusiones a las que arribaron los grupos.

### **El microcrédito sí genera empleo**

Un primer consenso es que el microcrédito sí genera empleo. Hay constataciones empíricas de que habría un impacto del 25 al 30 % de creación de empleo, no sólo temporal sino incluso permanente. El microcrédito no sólo que tiene un impacto directo, sino que tiene un efecto multiplicador, ya que, el microcrédito implica un conjunto de requerimientos y encadenamientos entre sectores económicos, aportando de esta manera a la reactivación de muchas actividades productivas y de servicios en el ámbito de la economía local.

### **Las microfinanzas favorecen el fortalecimiento institucional local**

El crédito es una herramienta clave para fortalecer institucionalidad en los espacios locales, ya que se le integra a un conjunto de servicios como la capacitación, la asistencia técnica, la información, la formación, el seguimiento, la organización de los productores, entre otros. Esto beneficia a todos los agentes del desarrollo local, pues permite redistribuir costos y disminuir los riesgos. De otro lado, el ahorro local, siendo importante en la cartera de crédito, no es suficiente para cubrir la demanda y gestar procesos de desarrollo local, por lo que hace falta fondos de capital externos. En ese sentido, los programas de microcrédito manejados a través de las COAC son oportunos para inyectar recursos financieros en los espacios locales. Sin embargo, no se debe fomentar la dependencia a los recursos externos, porque impactan negativamente tanto en los flujos de dinero como en el ahorro local. La función principal de los recursos externos debe ser apoyar a la capitalización de las entidades financieras locales. Por añadidura, las alianzas estratégicas, coordinaciones y sinergias entre instituciones, son importantes para implementar programas de largo aliento en: capacitación, asistencia técnica, información, así como para construir metodologías de seguimiento y evaluación de resultados. Esto garantiza la sostenibilidad de los programas de microcrédito.

### **La conformación de los mercados financieros locales**

¿Cómo lograr que el excedente de capital que se genera en el territorio local, se quede allí y no salga a los centros urbanos por medio del sistema financiero?. Las cooperativas rurales de ahorro y crédito juegan un rol importante en la conformación de mercados financieros locales, pues son las entidades que captan y mantienen el ahorro en el territorio donde se genera. Además, las cooperativas son el puente entre el ahorro y la demanda local del recurso financiero, pues, una vez captado, lo ponen a disposición de los habitantes locales que por lo general lo reinvierten allí mismo. El sentido de pertenencia, la identidad de los socios, con sus cooperativas, a la vez que minimiza costos operativos y riesgos morales, permite acumular

ahorros propios y ampliar los servicios financieros. En suma, las cooperativas pequeñas que están asentadas en las localidades asumen el rol de impulsores de los procesos de desarrollo local, siendo referentes válidos para el desarrollo de mercados financieros locales.

### **La visión tradicional del microcrédito**

Dar créditos con subsidios es una tendencia que persiste en estos tiempos en los que se generaliza la idea de "transparentar costos". Por lo general, las ONG's tienden a subsidiar el microcrédito o no se empeñan tanto en recuperarlo. Este también es el caso en el sector público que, por lo general, no recupera adecuadamente el fondo de crédito, o se comporta de modo muy liberal al aplicar sus metodologías, lo cual perjudica al resto de entidades financieras. En este caso, si bien unos se benefician, otros se perjudican y, a la postre, aquello va en detrimento del desarrollo local en conjunto, pues los recursos financieros se restringen para todos. El contexto de estas prácticas es la cultura del paternalismo que predomina en los programas de microcrédito del Estado y de ciertas ONG's, la misma que ha sido fuertemente cuestionada en los tiempos actuales. Un reclamo del sector privado de las microfinanzas al sector público manifiesta que no se debe auspiciar la irresponsabilidad en el manejo de los créditos, que no se genere expectativas de líneas de crédito subsidiadas, que no se dé señales equívocas que perjudican al conjunto de entidades y personas. Mientras el sector privado de las microfinanzas exige a sus clientes capacitación u otros requerimientos para asegurar la sostenibilidad de un programa, una ONG o un programa del Estado difunde que el crédito de su programa es más barato y que el cliente no tiene más que acercarse a la ventanilla, lo cual impacta negativamente en los demás programas.

Pero, ¿quiénes han resultado los más beneficiados de las políticas de crédito subsidiado? ¿Han sido los productores más necesitados -quizás- pues en su nombre se construyó el discurso de la necesidad de los

subsidiados, y más aún, de la condonación de las deudas pendientes al BNF?. En las dos últimas décadas el financiamiento rural se ha sustentado, básicamente, en el crédito subsidiado del BNF con resultados más que modestos.

El modelo de financiamiento subsidiado en este momento es seriamente cuestionado, sus deficiencias han salido a relucir: cobertura limitada y sesgada hacia los productores de mayores recursos que han visto, sobre todo, en el Estado la fuente de financiamiento de fácil acceso, de bajo costo, incluso no reembolsable. A esto se suma el desvío del crédito, los altos índices de morosidad, la escasa capacidad de captación de ahorro, los altos costos operativos y su dependencia de instancias políticas, que se agrava por los altos niveles de corrupción interna existente.

#### **Las metodologías de los programas de microcrédito**

Si se debe o no dirigir el crédito a uno u otro sector o ámbito de la economía, es un tema muy complejo. Tradicionalmente se ha planteado que es preferible dirigir el crédito al sector productivo antes que al sector comercial, pues el uno genera valor y el otro sólo lo transfiere de unas manos a otras. En uno y otro caso, el crédito estimula el desarrollo local. Sin embargo, el crédito que se dirige a la producción agropecuaria debería tener ventajas comparativas, pues en esa rama de la producción existen mayores riesgos y los ciclos de recuperación del capital son más largos, por tanto se necesitan plazos mayores y una oferta suficiente de crédito.

#### **La sostenibilidad de los programas de microcrédito**

La sostenibilidad de los programas de microcrédito debe ser analizada tanto desde la oferta (instituciones financieras) como desde la demanda (los efectos sociales). Por un lado, hay que pensar la sostenibilidad como un proceso de la entidad financiera por el cual ésta cubre sus costos y se proyecta al futuro con una tendencia al crecimiento.

Asimismo, es un proceso de desarrollo que se sustenta en la cultura del ahorro, la inversión, la capitalización, que compromete a las operadoras de crédito, a otros agentes de desarrollo local y a la población en general. ¿Qué hace que la población local empiece a depositar sus excedentes de capital en las instituciones locales?. Básicamente, a) la confianza en los conocidos de su localidad; b) el que todos sean copartícipes y corresponsables en la entidad financiera local, ya sea como socios de la entidad o como miembros de un entorno social vinculante. En la sostenibilidad se debe enfatizar la captación del ahorro local, pues el crédito como un componente aislado es muy frágil. Por otra parte, la sostenibilidad tiene que ver también con la comunicación y difusión de las experiencias exitosas de microcrédito, pues, de otra manera, prima la desarticulación entre las entidades financieras locales y otros agentes de desarrollo, y cada cual quiere crear nuevamente todo, empezando de cero.

La sostenibilidad de las pequeñas cooperativas, no sólo depende de los aspectos económicos sino de los aspectos socio-culturales. A pesar de que el sistema cooperativo carece de control estatal, sin embargo, no ha colapsado, esto es producto de su autocontrol y relación de pertenencia, que minimiza riesgos morales y costos operativos. El perfil endógeno de las cooperativas, y que facilitan la corporización de las fortalezas indicadas, es un elemento imprescindible para que las cooperativas sean sostenibles dentro de un complejo contexto de condicionamientos económicos, sociales y naturales adversos.

#### **La importancia de desarrollar las capacidades locales**

Un tema específico de la sostenibilidad de los programas de microcrédito es el desarrollo de las capacidades locales, que comprende la capacitación de los actores locales para que manejen esas estructuras financieras en las comunidades y que mejoren la calidad de los productos financieros y sociales que ofrecen. Las entidades financieras locales pueden hacer aportes tanto en relación con la producción y la

dotación de servicios en las comunidades, como en relación con la calidad de vida de la comunidad local. Es importante que las cooperativas se capaciten en los distintos asuntos del manejo financiero, sobre todo si trabajan con una población no acostumbrada a manejar montos de capital muy significativos para la escala de la economía rural. También es importante apoyar en el manejo de criterios e instrumentos de planificación financiera.

### **La focalización de los programas de microcrédito**

¿Hasta qué punto los programas de microcrédito tienen claro el segmento de población al que quieren (o deben) dirigirse?. En función de eso, ¿cuál es el dimensionamiento de las operadoras de crédito?. Al respecto, no están definidos los criterios y parámetros para definir la dimensión de las operadoras y, en función de ello, afinar las metodologías y la instrumentación. En el caso del programa de Crédito Productivo Solidario (MBS), las operadoras pequeñas califican, pero no están operativas según los indicadores financieros establecidos en las Normas de Basilea. De modo general, los indicadores que más les afectan a las operadoras pequeñas son los indicadores de liquidez. Hay pequeñas operadoras -algunas con 30 años de vida- que funcionan con los mismos comportamientos. La focalización de los programas de microcrédito evitaría que un programa se convierta en el "canibal" de otro, lo cual podría estar comenzando a pasar si no se focalizan los programas tomando en cuenta la población objetivo. Por lo mismo, es necesario que haya espacios de coordinación de los programas de microcrédito en función de ese tipo de ordenamientos. No se trataría de normar a los programas y entidades de microcrédito mediante imposiciones, pues la competencia hace que las operadoras sean más eficientes.

### **La especialización de las entidades locales de desarrollo**

Una lección importante es que se debe procurar que las entidades se especialicen en uno u otro tipo de servicios que acompañan al crédito y que, en lo posible, no se mezclen las actividades de finan-

ciamiento con las de capacitación, asistencia técnica, etc. La especialización y tecnificación mayor de las cooperativas, representan fortalecimiento institucional y genera más confianza en el mercado, por lo tanto, mejoran los indicadores de desempeño financiero. Esto genera un efecto demostración importante.

### **La construcción de metodologías apropiadas**

Es importante construir metodologías apropiadas que operen en función de la realidad local. ¿Hasta qué punto los actores externos comprenden esas necesidades locales de adaptar las metodologías de intervención para que el crédito funcione acorde con esas realidades concretas?. Un error ha sido utilizar metodologías construidas para el sistema bancario urbano y/o para los organismos multilaterales de desarrollo y cooperación internacional, y querer aplicarlas a la calificación del sistema cooperativo rural. Se debería partir al revés: generar una metodología propia del sistema cooperativo rural, y hacerlo desde los actores locales.

### **La coordinación entre los programas de microcrédito**

Hay la necesidad de construir espacios de coordinación entre las instituciones locales de microcrédito, a fin de arribar a consensos en relación con políticas y metodologías. Igualmente, hay que generar información entre las cooperativas para conocer los factores y condiciones que les llevan a mantenerse en pie a pesar del peso de la crisis de la economía ecuatoriana. Dos asuntos habría que resaltar en la coordinación de estas entidades: (a) generar información de este sistema y (b) construir una metodología de calificación y una normatividad apropiada. La idea es coordinar alrededor de asuntos que fomenten la corresponsabilidad de las entidades locales de crédito, no necesariamente para ponerse de acuerdo en la fijación de las tasas de interés a los prestatarios. Con la coordinación se buscaría cruzar información válida para todas las entidades de microcrédito, repartirse espacios de intervención de acuerdo a los segmentos de



población meta que se quiera cubrir, e intervenir como un cuerpo único frente a otros agentes, tanto del Estado como de organismos multilaterales de desarrollo.

### **La sistematización de las experiencias de microcrédito**

Hace falta sistematizar las experiencias y los procesos de las entidades locales de crédito, muchas de las cuales funcionan como entidades de hecho, no de derecho. Son verdaderos sistemas que deben ser tomados en cuenta como lecciones aprendidas, con la posibilidad de potenciarlas y multiplicarlas. Hacer un inventario de esas iniciativas es otro reto del sector.

### **La complementariedad entre las entidades financieras locales**

Otro tema relativo a la sostenibilidad es la competencia o complementariedad entre las entidades financieras locales, sean las cooperativas o la banca del sistema formal. Por un lado, no siempre hay competencia entre ellas en tanto cada una atiende a segmentos específicos del mercado local. Por el contrario, sí hay competencia en la captación del ahorro local, pues a la banca formal le interesa el pequeño productor sobre todo como generador de ahorros, no como cliente de sus créditos. En lo demás, hay complementariedad entre las entidades financieras locales, pues ambos tipos de entidades atienden a segmentos sociales y productivos diferentes.

### **Las reformas a la Ley de Cooperativas**

El tema de la intervención del Estado tiene que ver con la normatividad. Por un lado, la constitución de una cooperativa de ahorro y crédito es un trámite demasiado tortuoso y complejo, que desestimula a los actores locales. Hay un exceso de normatividad y un déficit de eficiencia burocrática. Por otro lado, a nivel del Estado se halla la propuesta de modificar la Ley de Cooperativas. Esto implica que las entidades financieras locales estén bien informadas de cuáles

son los cambios que van a ocurrir con la nueva normatividad. Entre las cooperativas reguladas por la Superintendencia de Bancos (27) hay división de criterios. Unas están a favor de la disposición de contar con al menos 200 mil dólares como patrimonio para la constitución y reconocimiento jurídico, pues algunas de esas cooperativas no tendrían problemas para ello. Sin embargo, la mayoría de cooperativas no reguladas desconocen el alcance del Decreto Ejecutivo 2132 y no han reaccionado frente al tema de la reforma.

### **La conformación del Fondo Nacional de Microcrédito**

Las cooperativas rurales de ahorro y crédito son herramientas eficientes de financiamiento rural que logran no sólo diversificar y ampliar los servicios financieros hacia la pequeña producción y población pobre. De igual forma, en los últimos años, algunas entidades públicas han incursionado con programas de microcrédito, con el fin de mejorar la gestión microempresarial y mejorar los ingresos de las familias más pobres del país. No obstante, la capacidad de cobertura de estos programas es muy limitada, por lo que hay la necesidad de crear en el país un "Fondo Nacional de Microcrédito" que garantice un flujo continuo de recursos hacia los sectores más pobres mediante métodos efectivos y costeables. Este fondo deberá tener incidencia en la promoción del empleo y en el bienestar de la población que requiere apoyos crediticios de pequeña escala para desarrollar sus actividades productivas.

**V.- COORDINADORA DE  
PROGRAMAS PÚBLICOS  
DE MICROCRÉDITO**



## COORDINADORA DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO

### Resumen ejecutivo

La Comisión Interministerial de Empleo, a través del Comité Técnico Asesor de Empleo, viene desarrollando desde agosto del 2001, una serie de actividades relacionadas con el tema del microcrédito, para lo cual invitó a los programas públicos de microcrédito a conformar la "Coordinadora de Programas Públicos de Microcrédito" con la participación de los Programas del MBS: DRI-Cotacachi, Proyecto de Desarrollo Integral (PRODEIN), Fondo de Desarrollo Local (FONLOCAL), Programa de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL), Crédito Productivo Solidario (CPS) y la Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral. También se unieron a esta iniciativa otras instituciones del Estado y/o adscritas al Gobierno como el Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) y la Dirección Nacional de Microempresas y Artesanías del MICIP.

La intención de la Coordinadora de Microcrédito es: impulsar y promover espacios de encuentro e intercambio de experiencias en microcrédito entre instituciones públicas y privadas; unir y sistematizar sus experiencias; y, fortalecer las interrelaciones entre los programas comprometidos con este tema y el desarrollo local, para fortalecer sus institucionalidades y asegurar un flujo continuo de recursos financieros hacia los intereses e iniciativas de los microproductores, concebidos como uno de los pilares del desarrollo social.

Actualmente, se ha desarrollado un conjunto de acciones, por medio de las cuales se espera sentar las bases del sistema de intercambio y relacionamiento institucional sobre "Microcrédito y Desarrollo Local".

### Actividades realizadas

- Levantamiento de un primer inventario de entidades públicas que ejecutan programas de microcrédito, para una mejor comprensión sobre el rol que juegan los programas públicos de microcrédito en la generación de empleo, combate a la pobreza, construcción de mercados financieros (ver cuadro 1).
- Preparación y asesoramiento técnico al proyecto: "Sistema de Información de las Cooperativas de Ahorro y Crédito", por tres razones: uno, es la fuente de crédito más importante para las microempresas, las cuales a su vez constituyen un componente de considerable magnitud para la generación de empleo; dos, tienen un gran potencial de crecimiento hacia aquellos lugares donde el sistema financiero formal no accede; y, tres, llegan a grandes cantidades de personas de bajos recursos. Un primer resultado de este trabajo es la producción de un inventario actualizado de cooperativas de ahorro y crédito a nivel provincial, cantonal y parroquial (ver cuadro 2 y gráfico A). Esta información es una herramienta de apoyo al Censo Nacional de Cooperativas que lleva adelante la Dirección Nacional de Cooperativas.
- Si bien los programas, públicos y privados, de microcrédito, han creado oportunidades para que la población pobre y categorías sociales centrales como las mujeres, accedan a los servicios financieros; sin embargo, su cobertura sigue siendo limitada. En ese sentido, hemos promovido junto con el Banco Central y otras entidades públicas y privadas, el análisis acerca de la conveniencia de constituir un "Fondo Nacional de Microcrédito", para fortalecer una amplia red de entidades de microcrédito sostenibles, expandir la cobertura de los servicios financieros, en términos geográficos y poblacionales, en procura además, de llegar a sugerir alianzas institucionales para fortalecer los Sistemas Financieros Alternativos (ver proyecto).

- Trabajamos en la elaboración de un proyecto de Reforma al Decreto Ejecutivo 2132, que reglamenta el control de las cooperativas de ahorro y crédito, por parte, de la Superintendencia de Bancos. Esta reforma busca: evitar la paralización de los programas públicos de microcrédito; impedir la disolución de las cooperativas de ahorro y crédito; permitir el nacimiento de nuevas cooperativas sin fijar montos mínimos para su creación; y, demarcar las competencias de control entre la Superintendencia de Bancos y la Dirección Nacional de Cooperativas. Esta propuesta fue consensuada con la Superintendencia de Bancos.
- Hacia el futuro, se prevé la firma de un convenio de cooperación entre: la Superintendencia de Bancos, el CPS, la DINACOO, el CTAE y otras entidades públicas y privadas, para impulsar un programa de "Fortalecimiento Institucional" dirigido a las pequeñas cooperativas. Este programa se centrará en tres ejes básicos: la captación del ahorro local, la capitalización interna y el mejoramiento de la capacidad de gestión a través de una capacitación permanente tanto a directivos como a funcionarios. Su ejecución, sin lugar a dudas, provocará optimización de recursos.
- Organizamos un Seminario sobre "Microcrédito y Desarrollo Local", así como las ideas y reflexiones que allí surgieron, se han incorporado en esta Memoria. Estamos seguros que este documento servirá como fuente de consulta para diseñar y montar estrategias orientadas al mejoramiento de los servicios financieros, sobre todo, para el sector de la microempresa.

En suma, esperamos que estas acciones sean el punto de partida para profundizar y avanzar en las relaciones entre los distintos organismos del Estado, del sector privado y ONG's, con la finalidad de impulsar y formar alianzas estratégicas e incentivar la construcción y/o fortalecimiento de los Sistemas Financieros Alternativos, la creación del Fondo Nacional de Microcrédito y el impulso de un programa de Fortalecimiento Institucional, sobre todo, a las pequeñas cooperativas.

**Cuadro N° 1 a**  
**PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO**  
**MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL**

N°	PROGRAMAS	FECHA		ADSCRIBTA A	BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO ANUAL (1) (MILLONES)	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	COBERTURA 2001			COBERTURA 2002 (2)		
		Comienzo	Fin					Monto otorgado (US\$)	Número beneficiario	Monto otorgado (US\$)	Número beneficiario	Monto otorgado (US\$)	Número beneficiario
1	DR-Colección	Agos-01	Nov-05	Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral del MBS	Comunidades campesinas de cuatro provincias de las provincias de Imbabura, Cotacachi, Azuay, Loja, Tungurahua, Pichincha y Esmeraldas. 2001 se amplió el proyecto a las parroquias Naira y Oñalvo (88 mil).	2002: US\$ 300	75% Cooperación Española 25% Contingente Nacional	236.392	1.271	200	220.000	1.000	200
2	Proyecto de Desarrollo Rural Integral de Esmeraldas, Loja, El Oro, Carchi y Subsección PROMESA	Mar-00	Ago-01	Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral del MBS	Atención técnica y capacitación de las provincias de Esmeraldas, Loja, Cacha, El Oro, Cotacachi (11 parroquias)	2001: US\$ 42 2002: US\$ 48	10% del Fondo de Especialización Remitec Para el 2002 la Agencia Española de Cooperación técnica US\$ 200 mil	323.700	1.382	300	790.300	988	700
3	Fondo de Desarrollo Local FONLOCAL	01-03	06-00	Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral del MBS	Pequeños y medianos negocios urbanos y rurales y población pobre en general	2001: US\$ 19	Presupuesto General del Estado	1.716.106	1.873	780	210.000	450	800
4	Crédito Productivo Solidario CPS	Mar-01	Jun-01	Programa de Promoción Social del MBS	Cobertura nacional, beneficiarios del Banco Solidario y préstamos bajo la línea de pobreza	2001: US\$ 80 2002: US\$ 84	Presupuesto General del Estado	1.404.000	4.808	286	2.577.466	8.552	201
5	Proyecto de Desarrollo Local Solidario, FONLOCAL (1)	Mar-01	06-02	Subsecretaría de Desarrollo Rural Integral del MBS	Hogares pobres de las microregiones de Cacha, Loja, Azuay, Morona, Los Rios y Cotacachi (12 millones) ubicados en 55 municipios al interior de 100 parroquias		Banco Mundial (US\$ 24), Consejo Europeo (100 mil), MBS y Fondo de Solidaridad (200 mil)						

(1) El presupuesto señalado corresponde exclusivamente al componente de crédito.

(2) Los datos corresponden al primer cuatrimestre del año 2002.

(\*) El Componente "Desarrollo de Sistemas Financieros Rurales" del Programa PROLOCAL, iniciado, sea acreditado en junio de 2001.

**Cuadro N° 1 b**  
**PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO**  
**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA**

N°	PROGRAMAS	FECHA		ADSCRIBTA A	BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO ANUAL (1) (MILLONES)	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	COBERTURA 2001			COBERTURA 2002 (2)		
		Comienzo	Fin					Monto otorgado (US\$)	Número beneficiario	Monto otorgado (US\$)	Número beneficiario	Monto otorgado (US\$)	Número beneficiario
	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, PROMESA (1)	1.998	1.998	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Pequeños y medianos agricultores del país que se encuentran organizados	2001: US\$ 24	Gobierno Nacional BIDF 4075-EC BID 86500-EC	2.078	1.150	731.000	140	140	
	Instituto Nacional de Capacitación Campesina INACCA (1)	1.998	2.002	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Organizaciones campesinas, indígenas, afroecuatorianas y agricultores en general	2002: US\$ 4 mil	100% Banco Mundial			4.000	30	130	

(1) El presupuesto señalado corresponde exclusivamente al componente de crédito.

(2) Los datos corresponden al primer cuatrimestre del año 2002.

(\*) El componente de crédito se maneja a través de Unidades Financieras Locales.

(\*\*): El INACCA a través de la Unidad de Servicios de Ahorro y Crédito apoya la creación de Cajas de Ahorro y Crédito.



**Cuadro N° 1 c**  
**PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO**  
**MINISTERIO DE TRABAJO Y OTRAS ENTIDADES AUTÓNOMAS**

N°	PROGRAMAS	FECHA		AGSCRITA A	BENEFICIARIOS	PRESUPUESTO ANUAL (1) (MILLONES)	FUENTES DE FINANCIAMIENTO			COBERTURA 2001			COBERTURA 2002 (2)		
		Comienzo	Finalización				Monto otorgado (US\$)	Número beneficiario	Número beneficiario	Monto otorgado (US\$)	Número beneficiario	Número beneficiario			
	Apoyo técnico y financiero a las microempresas con discapacidad COHACOS	2.000	2.000	Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos	Microempresas con discapacidad	2002: US\$ 250 mil	COHACOS: 70% Gobierno de España: 30%	146	1.300	100.298	122	822			
	Proyecto de Desarrollo de las pueblos indígenas y negros del Ecuador, PROCENIE	1.998	1.998	Comisión de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, COCENPE, y la Presidencia de la República	Pueblos indígenas y negros del Ecuador	2000: US\$ 662 mil 2001: US\$ 724 mil 2002: nil	100% FDA	441	90	Proyecto en ejecución					
	Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA	1.998	1.998	Programa de protección de niños y adolescentes (INMFA)	50 familias localizadas en zonas urbano-marginales del Sur de Quito (Alasur)	2001: US\$ 93 mil 2002: US\$ 25 mil	OTIPEC: 100% INNFA	108	877	10.400	106	100			

(1) El presupuesto señalado corresponde exclusivamente al componente de crédito

(2) Los datos corresponden al primer cuatrimestre del año 2002

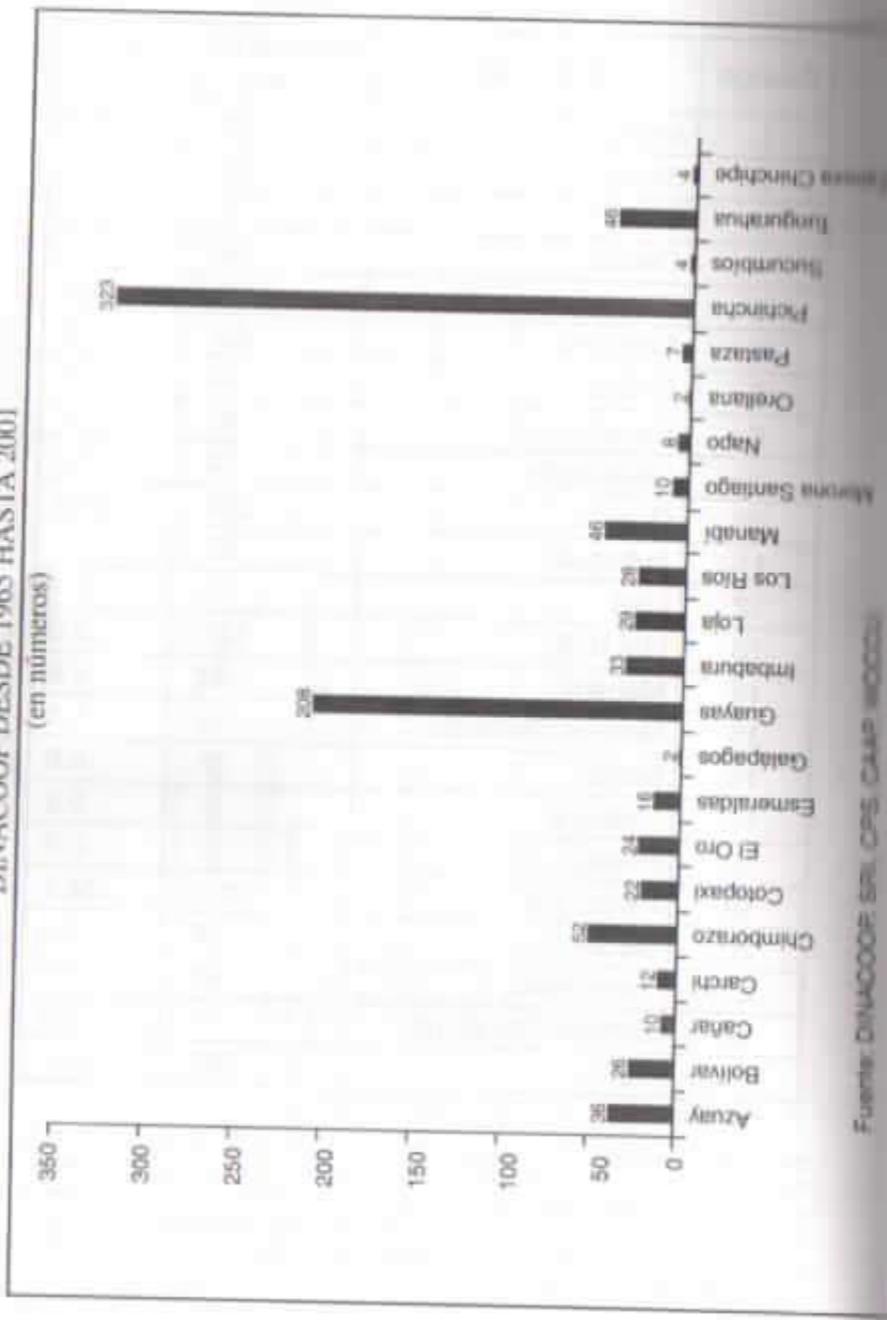
**Cuadro No. 2**  
**COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO APROBADAS**  
**POR LA DINACOOP DESDE 1965 HASTA 2001**  
 (por provincias y en porcentajes)

Código	Provincia	Número de COAC	%
1	Azuay	36	3.8
2	Bolívar	26	2.7
3	Cañar	10	1.1
4	Carchi	12	1.3
5	Chimborazo	52	5.5
6	Cotopaxi	22	2.3
7	El Oro	24	2.5
8	Esmeraldas	16	1.7
9	Galápagos	2	0.2
10	Guayas	208	21.9
11	Imbabura	33	3.5
12	Loja	29	3.1
13	Los Ríos	28	3.0
14	Manabí	46	4.9
15	Morona Santiago	10	1.1
16	Napo	8	0.8
17	Orellana	2	0.2
18	Pastaza	7	0.7
19	Pichincha	323	34.1
20	Sucumbios	4	0.4
21	Tungurahua	46	4.9
22	Zamora Chinchipe	4	0.4
	<b>TOTAL</b>	<b>948</b>	<b>100.0</b>

Fuente: DINACOOP, SRI, CPS, CAAP, WOCGU

**Nota:** Por el momento nos limitamos a la presentación de los datos más relevantes. Nuestra estadística se sustenta en la información generada por diferentes entidades públicas y privadas. Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones que nos hicieron llegar, desinteresadamente, este valioso material estadístico que, ciertamente, aún tiene que ser perfeccionado y completado. De acuerdo a la autorizada opinión de expertos en el tema, un 60% de estas cooperativas están operando.

GRAFICO "A"  
COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO APROBADAS POR LA  
DINACOOOP DESDE 1965 HASTA 2001  
(en números)



Fuente: DINACOOOP SRL. CPS. CAMP. 100002

## PROPUESTA DE CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE MICROCRÉDITO

### Antecedentes

En el Ecuador el crédito para la pequeña producción y población pobre es escaso. En la práctica estos sectores son atendidos básicamente por las cooperativas de ahorro y crédito y algunas ONG's. Es evidente el desinterés de la banca privada, para invertir en la pequeña producción considerada "no rentable", que se traduce en una serie de requisitos y trámites que exigen para conceder un préstamo<sup>11</sup>; en tanto, que la situación del Banco Nacional de Fomento se ha tornado difícil, sus operaciones han disminuido y sus indicadores financieros son negativos, además su imagen institucional está siendo afectada por la alta dependencia de recursos, la promulgación de leyes de condonación e interferencias políticas.

Lo anterior se ha visto seriamente agravado por la crisis bancaria de los últimos años, cuyos resultados visibles son: la concentración de la cartera en los grandes prestatarios, el 1% de los deudores absorbía el 85% de la cartera total que a 1999 se estima en US\$ 3.700 millones, en tanto que la cartera vencida ha experimentado un crecimiento desfavorable de 9% a 41% entre 1998-2001. Para el 2001 la cartera de crédito llega a US\$ 4.651 millones, sin embargo, la estructura de los prestatarios no ha experimentado cambios significativos.

Por otra parte, se reconoce que la mayoría de los programas de crédito no han potenciado la captación del ahorro local, como fuente para ampliar los servicios financieros y consolidar el crecimiento de los sistemas financieros. En los últimos años, algunas entidades públicas han incursionado con programas de microcrédito, principalmente el Ministerio de Bienestar Social que a través de sus programas, DRI-Cotacachi, Prodein, Fonlocal, Crédito Productivo Solidario y el Prolocal, buscan acoplarse a las condiciones específicas de la

11) Según un estudio de la Superintendencia de Bancos, el sistema financiero aplica a sus clientes tasas de interés "alemanas" que varían entre 20,75 y 114,29%. Asimismo además, que existen entidades que imponen duras condiciones al crédito, incluso que orientan sus créditos a sectores de escasa cultura financiera (cobros, negociantes informales, emigrantes, pequeños ahorristas) que terminan por aceptar las condiciones impuestas que llegan a la usura (interés que supera el normal del mercado).

población beneficiaria, con el fin de mejorar sus capacidades financieras y de gestión microempresarial, contribuyendo de esta manera al mejoramiento de los ingresos de las familias más pobres del país.

En ese marco, la construcción de instituciones de microcrédito ha creado oportunidades para que los microproductores y categorías sociales centrales como las mujeres, accedan a los servicios financieros; sin embargo, su capacidad de cobertura sigue siendo limitada. Por lo tanto, existe la necesidad de crear en el país un "**FONDO NACIONAL DE MICROCRÉDITO**" que sea autónomo (libre de interferencias políticas y trámites engorrosos), efectivo (llegue a los microproductores y a sectores tradicionalmente excluidos del crédito) y sostenible y confiable (genere rentabilidad económica y social, y potencie la construcción de sistemas financieros sólidos, solidarios y sostenibles).

#### Objetivos

- La finalidad última del Fondo es la de fortalecer aquellas institucionalidades de microcrédito que pueden concentrar y apoyar los intereses y las iniciativas de la pequeña y microproducción urbana y rural en torno a sus potencialidades de acción hacia un desarrollo sustentable.
- Hacia ello, el objetivo más inmediato y general del Fondo es el de consolidar un modelo apropiado y operativo de oferta de servicios financieros para promocionar las inversiones de la pequeña y microempresa y mediante ellas, incrementar la producción, el ingreso y el empleo.
- Esta consolidación institucional se basa en la captación del ahorro, la ampliación de los procesos de capitalización interna, la capacitación y tecnificación de las entidades financieras, para alcanzar, a la vez, amplias coberturas de usuarios y un involucramiento mayor de la población.



#### Características del crédito

En la medida en que se pretende lograr una cobertura masiva es recomendable comenzar con créditos de montos pequeños y con periodos de recuperación relativamente cortos, acordes con los montos y con la naturaleza de las actividades económicas que los requieran (multipropósitos). Posteriormente se harán los ajustes necesarios para que el programa pueda operar con créditos de inversión de mayor volumen y plazos más largos.

#### Destinatarios del crédito

- Pequeños y microproductores individuales con garantía individual; pequeños y microproductores individuales con garantía grupal (grupos solidarios); pequeños y microproductores asociados, con garantía grupal, entre otros.

#### El impacto deseable

- Construir y/o consolidar instituciones financieras locales sólidas, solidarias y sostenibles.
- Alcanzar coberturas masivas, con impacto gradualmente creciente en el desarrollo de los pequeños y micronegocios.

#### Mecanismos del Fondo

- Si bien las entidades financieras deben sustentarse en la captación del ahorro y la capitalización interna, las circunstancias económicas del país y de la pequeña y microproducción, limitan fuertemente estos supuestos. De ahí que, los recursos externos hasta conseguir un despegue efectivo se hacen necesarios. La condición necesaria para impulsar el Fondo es que el gobierno comprometa sus recursos, haciendo un ofrecimiento firme de ayudar a la pequeña y microproducción a través del Fondo.

- Los recursos financieros pueden provenir de varias fuentes: gobierno, donantes internacionales y nacionales, instituciones financieras internacionales y nacionales, Banco Central, ONG's, cooperativas de ahorro y crédito, la consolidación de los procesos de capitalización de las entidades financieras entendida desde el Fondo como una parte del rendimiento económico generado desde el propio Fondo.
- En concordancia con el señalamiento anterior, el Fondo debe servir para llevar los servicios financieros a la pequeña y microproducción mediante la articulación y consolidación de una red de agentes financieros y de promoción social, que asuman un papel protagónico, hacia impulsar las capacidades e iniciativas locales, entendidas como representación de los nuevos espacios de acción y organización social en las localidades, capaces además de propiciar procesos propios de desarrollo sostenible, consolidando la presencia de las mujeres como microempresarias y prestatarias.
- El Fondo debe tener habilidad para seleccionar y monitorear a un gran número de programas y entidades financieras, de pequeña escala, para redistribuir costos y generar rentabilidades atractivas, y para estimularlos a ampliar los programas de microcrédito a los más pobres.
- La estructura institucional del Fondo debe resolver los asuntos legales y de propiedad, administración y autonomía. La estructura de propiedad debe incluir una combinación juiciosa de propiedad estatal, de la sociedad civil y del sector privado.
- Para mantener al Fondo libre de interferencias políticas y trámites engorrosos, la autonomía del fondo debe ser reconocida por el gobierno y los otros agentes y expresamente señalado en las normas legales.
- Los procedimientos de operación deben ser flexibles, fáciles de manejar y de flujo rápido; además deben ser pragmáticos para



evaluar a las instituciones socias en áreas tales como: contabilidad y auditoría, administración del fondo, sistema de control e información, elaboración de informes, desarrollo humano, sostenibilidad, entre otros.

En suma, la intencionalidad del Fondo es apoyar a la construcción y/o fortalecimiento de las entidades financieras locales, como condición necesaria para asegurar un flujo continuo de recursos a la pequeña y microproducción y lograr su incorporación a la dinámica de desarrollo de la economía, alentando procesos de encadenamientos productivos, de modo que se formen dentro de estos sectores, circuitos de acumulación de capital que permitan un desarrollo más equitativo. De lograrse este propósito, los Sistemas Financieros Alternativos podrían convertirse en instrumentos virtuosos para el desarrollo local y en particular, de la microempresa, considerada pilar del desarrollo social.

## ANEXOS



## ANEXO 1

### PROGRAMA DEL SEMINARIO - TALLER: "EL MICROCRÉDITO EN EL ECUADOR: LECCIONES APRENDIDAS"

#### Antecedentes

En el Ecuador el crédito para la pequeña producción y población pobre es escaso. En la práctica estos sectores son atendidos básicamente por las cooperativas de ahorro y crédito y algunas ONG's. Es evidente el desinterés de la banca privada, para invertir en la pequeña producción considerada "no rentable", que se traduce en una serie de requisitos y trámites que exigen para conceder un préstamo, su cartera está concentrada en los grandes prestatarios, el 1% de los deudores absorbía el 85% de la cartera que a 1999 se estima en US\$ 3.700 millones, en tanto que la cartera vencida ha experimentado un crecimiento desfavorable de 9% a 41% entre 1998-2000. Al mismo tiempo, la situación del BNF se ha tornado difícil, sus operaciones han disminuido y sus indicadores financieros son negativos, su imagen institucional está siendo afectada por la promulgación de leyes de condonación e interferencias políticas.

Por otra parte, se reconoce que la mayoría de los programas de crédito no han potenciado la captación del ahorro, como fuente para ampliar los servicios financieros y consolidar el crecimiento de los sistemas financieros. En los últimos años, algunas entidades públicas han incursionado con programas de microcrédito, principalmente el Ministerio de Bienestar Social que busca acoplarse a las condiciones específicas de la población beneficiaria, contribuyendo de esta manera al mejoramiento de los ingresos de las familias más pobres del país.

En este contexto, el CTAE a través de la Coordinadora de Microcrédito ha decidido organizar el seminario "Lecciones aprendidas de los programas de microcrédito" con el objeto de explorar, en el contexto

actual, el potencial de crecimiento y cobertura, desempeño financiero y sostenibilidad de los programas de microfinanzas en el Ecuador.

### Objetivo general

Examinar las experiencias de los programas de microcrédito del sector público y de las ONG's, dentro de la perspectiva de fortalecimiento o construcción de mercados financieros. Ventajas y posibilidades de estos programas -cercanía y conocimiento del mercado, racionalidad de los agentes de la demanda-. Limitaciones que enfrentan para participar en este tipo de mercado: escala, especialización, estructura organizativa, costos de llegada, imagen, entre otros.

En términos operativos se busca:

- Analizar los fundamentos y estrategias de los diferentes programas de crédito (público y privado) en cuanto a los niveles de sostenibilidad alcanzados en el mediano y largo plazo sobre el manejo de los programas de crédito y las prioridades técnicas de la política crediticia.
- Analizar la necesidad de crear mecanismos de administración del crédito, con énfasis en la participación ciudadana para la construcción de entidades financieras sostenibles.
- Debatir y reflexionar en torno a las políticas crediticias establecidas por los diferentes programas y formular recomendaciones concretas sobre la reorientación de los programas de crédito.

### Metodológica

Para el desarrollo del seminario proponemos la siguiente metodología:

La presentación y discusión de algunas experiencias seleccionadas y que son llevadas adelante por entidades del sector público, ONG's y organismos internacionales de desarrollo, para favorecer la com-

paración y la identificación de sus aportes y contribuciones; y, alentar una discusión conceptual en torno a los niveles de sostenibilidad de los programas de microcrédito.

La participación de los ponentes no debe exceder los 15 minutos, para dar lugar a las preguntas y reflexiones de cara a la realidad de cada programa, con el fin de realizar una sistematización de cada una de las ponencias.

En la tarde del mismo día, se organizarán grupos de trabajo en función de las políticas específicas que se plantean en las exposiciones. En este punto, los participantes podrán compartir, reflexionar alrededor de los modelos operativos, el desempeño y viabilidad financiera de los programas y los posibles impactos. Seguidamente, se pasará a plenaria final en la cual se obtendrán lineamientos concretos para implementar políticas que conduzcan a la formación de entidades financieras sólidas, solidarias y sostenibles. Por último, la "Coordinadora de Microcrédito" señalará las conclusiones y recomendaciones más importantes del seminario.



## AGENDA DEL SEMINARIO

- 08h00 Inscripción de participantes
- 09h00 Inauguración
- Bienvenida a los participantes por parte del Dr. Ernesto Pazmiño, Ministro de Bienestar Social (E).
- 09h15 Panel Central
- "Análisis de la experiencia del BID en microcrédito".  
Eco. Edgar Carvajal especialista sectorial del BID.
  - "La experiencia de FONLOCAL".  
Ing. Roberto González, Representante IICA-Ecuador.
  - "Financiamiento y microempresa".  
Ldo. Carlos Landeta, Coordinador del DRI-Cotacachi.
- 10h30 Preguntas
- 11h00 Refrigerio
- 11h30 Continuación
- "Fortalecimiento de los sistemas financieros locales".  
Ldo. Francisco Rhon, Director Ejecutivo del CAAP
  - "El microcrédito desde la perspectiva de una ONG".  
Ing. Mario Cadena, Subdirector del FEPP.
  - "Descentralización y poder local".  
Sr. Mariano Curicama, Subsecretario de Desarrollo Rural. MBS
- 12h30 Preguntas  
Moderador: Ec. Ricardo Patiño
- 13h00 Almuerzo
- 14h30 Grupos de Trabajo en función de las políticas específicas que se plantean en las exposiciones.
- 16h00 Refrigerio
- 16h15 Plenaria final
- 16h45 Conclusiones y recomendaciones de la Coordinadora de Microcrédito.



## GUÍA PARA LA PRESENTACIÓN DE EXPERIENCIAS

### 1. Descripción del proyecto

Explicar en esencia en que consiste el proyecto, que problemas trata de resolver, como los resuelve y cual es el enfoque estratégico.

### 2. Lecciones aprendidas

Mencionar las principales lecciones aprendidas sobre sostenibilidad de los resultados alcanzados e intervención institucional:

- En cuanto a la propuesta
- En cuanto a su enfoque estratégico e incluir una breve explicación del por qué?

### 3. Impacto de su experiencia en la población objetivos en ejes temáticos transversales (Institucionalidad, género, generacional)

- Qué ha pasado con la población objetivo
- Cuál es la concepción de sostenibilidad que tiene el sector público y las ONG's?
- Cuáles son las perspectivas de los programas en los próximos 5-10 años?
- Qué dimensiones conceptuales se han ido configurando en la labor institucional y por qué?

### 4. Piensa que su experiencia podría aportar y/o beneficiarse de un sistema de intercambio / relacionamiento.

- Cuáles serían sus aportes concretos a dicho sistema?
- En que manera concreta el sistema podría contribuir a mejorar la calidad de su intervención.

**ANEXO 2**  
LISTA DE PARTICIPANTES  
SEMINARIO "EL MICROCRÉDITO EN EL ECUADOR: LECCIONES APRENDIDAS"

Nº	NOMBRE	INSTITUCIÓN / CIUDAD	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
1	Patricio Sorita	Coop. "29 de Octubre Ltda."	2667 009 / 2667 627	patricio1@hotmail.com
2	Jeremih Erazo	FINANCOOP	2436 603 / 2436 463	financoop@coopecuador.com
3	Kikber Prieta	MICIP	2523 343	Pymies@micip.gov.ec
4	Alberto Herrera	Coop. Alianza del Valle	2878 960	
5	Marco Navarrete	Sub programa Crédito Solidario	2231 672	
6	Oscar Guzmán	Swisscontact	2923 101	swisscom@uc.sathnet.net
7	Daniel Chariboga	OFI / Quito	2228 845	danielc@uc.sathnet.net
8	Jennie Carrasco	GTAE	2904 519	jenniec@hotmail.com
9	Fabian Ramirez	PPS / CPS	2316 723	promis@pps.gov.ec
10	Alfredo Perea	Ecuadorafri	2560 700	
11	Jairon Perea	Centro Agroartesanal Mulina		
12	Laura Larroiver	PPS	2231 672	diana1@hotmail.com
13	Rocio Ballester	GORFEC	2284 994	corfec@uc.sathnet.net
14	Hilisa Espíez	GORFEC	2566 295	corfec@uc.sathnet.net
15	Jeanneette Sánchez	GTAE	2269 754	jeanette2000@andinet.net
16	Mónica Moreira	Despacho Primera Dama	2583 136	moniam@presidencia.ec.gov.net
17	Carlos Landeta	Proyecto DRI Cotacachi	08 907 826	carlosl@andinet.net
18	Francisco Pibon	CAAP	2522 763	caap@caap.org.ec
19	Rauli Bovija	Consultar	2341 400	raulib@hoy.net
20	Eduardo Molina	MTRH	2541 125	
21	Silvana Vallejo	IICA	2556 175	
22	Roberto González	IICA	2556 175	rogonzal@iica.org.ec
23	Ricardo Pasáño	GTAE	2904 519	
24	Giovanny Cardozo	PRODEIN	2529 322	gcardozo@andinet.net
25	Consuelo Montemayor	Alianza del Valle	2332 065	

Nº	NOMBRE	INSTITUCIÓN / CIUDAD	TELÉFONO	CORREO ELECTRÓNICO
26	Kal Grunauer	MTRH	2909 156	kgrunauer@hotmail.com
27	Graciela Domínguez	Despacho Primera Dama	2583 136	dominguez@presidencia.gov.ec
28	Sandra Varela	Cooperativa Fond-vida	2266 639	antondvda@yahoo.com
29	Edgar Cervellal	BID	2323 324	edgarc@lacta.org
30	Verónica Ligato	Subsecretaría de Desarrollo Rural	2520 363	steywillan@yahoo.com
31	Héctor Valencia	Subsecretaría de Desarrollo Rural	2520 363	
32	Jaime Guatolo	Consejo Cooperativo	2256 222	
33	Mario Cadenas	FEPP	2520 408	fepp@uc.sathnet.net
34	Fernando Herrera	PRODEIN	2520 363	
35	Ernesto Pazmiño	MBS	2544 390	mbs@uc.sathnet.net
36	Gonzalo Herrera	MICIP	2544 567	Pymies3@micip.gov.ec
37	Holguer Estrella	COCONA	2256 222	
38	Vinicio Vieira	Cooperativa "Los Blancos"	2770 308 / 227	
39	Javier Vica	Fed Financiera Rural	2560 400	fr@uc.sathnet.net
40	Antonio Tripe	Com Social	2223 281	
41	Antonio Luján	Coordinador Gobiernos Locales	2721 137	
42	Carlos Moreno	Subsecretaría de Desarrollo Rural	2520 363	
43	Marcos Morales	GTAE	2567 797	
44	Alfredo Lozano	GTAE	2567 797	alozan@miemail.com
45	Gonzalo Herrera	MICIP	2544 567	Pymies@micip.gov.ec
46	Mariana Giler	GTAE	2567 797	
47	Mariano Cuzcama	Subsecretaría de Desarrollo Rural	2520 363	
48	Alfonso Guacho	Subsecretaría de Desarrollo Rural	2520 363	
49	Desiree Castro	GTAE	2904 519	
50	Milton Mayra	GTAE	2567 797	minada1@yahoo.com

## SIGLAS UTILIZADAS

- **AECI:** Agencia Española de Cooperación Internacional
- **ASA:** Asociación Solidaridad y Acción
- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- **BM:** Banco Mundial
- **BNF:** Banco Nacional de Fomento
- **CAAP:** Centro Andino de Acción Popular
- **CAF:** Corporación Andina de Fomento
- **COAC:** Cooperativa de ahorro y crédito
- **CTAE:** Comité Técnico Asesor de la Comisión Interministerial de Empleo
- **CEP:** Comité Ecuménico de Promoción
- **CESA:** Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
- **CFN:** Corporación Financiera Nacional
- **CMT:** Centro del Muchacho Trabajador
- **CODESARROLLO:** Cooperativa Desarrollo de los Pueblos
- **CONAUPE:** Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas
- **COSUDE:** Cooperación Suiza para el Desarrollo
- **CPS:** Programa de Crédito Productivo Solidario
- **CRAC:** Cooperativa Rural de Ahorro y Crédito
- **DINACOOP:** Dirección Nacional de Cooperativas
- **DRI:** Desarrollo Rural Integral
- **FEPP:** Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
- **FMI:** Fondo Monetario Internacional
- **FOLADE:** Fondo Latino Americano de Desarrollo
- **FONLOCAL:** Fondo de Desarrollo Local
- **IICA:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
- **MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería
- **MBS:** Ministerio de Bienestar Social
- **MCCH:** Fundación Maquita Cuschunchic
- **MICIP:** Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca
- **ONG's:** Organizaciones No Gubernamentales
- **OSG:** Organizaciones de Segundo Grado
- **PRODEIN:** Proyecto de Desarrollo Integral
- **PRODEPINE:** Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
- **PROLOCAL:** Programa de Desarrollo Local Sostenible
- **POA's:** Planes Operativos Anuales
- **PRONADER:** Programa Nacional de Desarrollo Rural
- **SEDRI:** Secretaría de Desarrollo Rural Integral
- **SERFIN:** Servicio Rural de Financiamiento

## ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	3
<b>Introducción</b> .....	6
<b>I Exposiciones sobre experiencias institucionales en microcrédito</b> .....	9
• Análisis de la experiencia del BID en microcrédito Edgar Carvajal, BID	
• La experiencia de Fonlocal Roberto González, IICA	
• Financiamiento y microempresa Carlos Landeta, Dri-Cotacachi	
• Relato de una experiencia: fortalecimiento de pequeñas instituciones financieras locales para el sector rural Francisco Rhon, CAAP	
• El crédito rural practicado por el FEPP Mario Cadena, FEPP	
• La experiencia del Gobierno Local del Municipio de Guamote Mariano Curicama G, MBS	
<b>II Síntesis y relatoría del Seminario-Taller</b> .....	61
Elaboración y síntesis: Raúl Borja	
a) Los programas de microcrédito	
b) El entorno de los programas de microcrédito	
c) Componentes de los programas de microcrédito	
d) La capacitación y asistencia técnica	
e) La intermediación financiera en las COAC	
f) La sostenibilidad de los programas de microcrédito	
g) Panorámica financiera de los programas de microcrédito	
<b>III Preguntas y respuestas discutidas en el seminario</b> .....	101
<b>IV Conclusiones de los grupos de trabajo</b> .....	113
<b>V La Coordinadora de Programas Públicos de Microcrédito</b> .....	125
<b>Anexos</b> .....	141
• Programa y objetivo del Seminario - Taller	
• Lista de participantes	



EDITORIAL E IMPRENTA DELTA S.C.C.

Guatemala Tel. 5 233 5 44 12 44 Agosto Email: [ventas@deltaedit.com](mailto:ventas@deltaedit.com)  
Telfonos: 2447 834 Fax: 2502 434 Ciudad: 11-10-7851  
Calle: 29 544 4016 QUITO - ECUADOR



COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE EMPLEO  
COMITÉ TÉCNICO ASESOR

Santa María E4-333 y Avda. Amazonas, Edif. Tarqui 1000, 8vo piso  
Teléfax: (593-2) 256 7797 / 290 4319, e-mail: [ctae@uito.telconet.net](mailto:ctae@uito.telconet.net)  
Quito - Ecuador