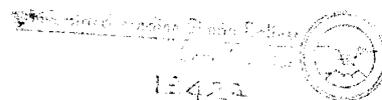


Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador



Programa de Maestría
En Relaciones Internacionales
(Mención: Economía y Finanzas)

**REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LOS SISTEMAS DE
COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DE LA COMUNIDAD
ANDINA DE NACIONES EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACION
FINANCIERA**

Angel Fabián Cruz Alvear

Junio de 2001

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Programa de Maestría
En Relaciones Internacionales
(Mención: Economía y Finanzas)

**REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LOS SISTEMAS DE
COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DE LA COMUNIDAD
ANDINA DE NACIONES EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACION
FINANCIERA**

Tutor: Ing. Mario Jaramillo

Quito-Ecuador

RESUMEN

El presente es un trabajo de carácter descriptivo que busca analizar la REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LOS SISTEMAS DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACION FINANCIERA, para el efecto se lo ha organizado en función de: la introducción cuatro capítulos, el último de los cuales se destina a conclusiones y recomendaciones, contiene también los anexos respectivos.

En la parte introductoria se analiza el planteamiento del trabajo de tesis enuncianado el tema y revisando el correspondiente estado de la cuestión. Se establece también el lugar del plan de investigación, los conceptos centrales, el problema central y propuesto los objetivos del trabajo en cuestión. Finalmente se establece la metodología a seguir y la delimitación de fuentes.

En el capítulo I, se realiza una descripción del marco histórico y conceptual del cooperativismo con el fin de analizar los principales elementos que le caracterizan y que pueden servir para justificar la realidad y perspectiva de este movimiento en el escenario propuesto para la investigación. Es así que describe los antecedentes del movimiento cooperativo para continuar con una reseña histórica del mismo en la cual se realiza un aproximación al trabajo de los principales protagonistas de la historia del movimiento. Posteriormente se analiza el tema de la cooperación como base del cooperativismo para luego conceptualizar a la cooperativa. Seguidamente se hace un análisis de los fundamentos del cooperativismo en el cual se da particular importancia a sus principios y valores. Finalmente se hace una clasificación de las cooperativas y se describen las estructuras internacionales vinculadas al movimiento cooperativo.

En el capítulo II, se describe y analiza la realidad de los marcos legales así como la situación institucional en el ámbito económico y social de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la Comunidad Andina de Naciones en un contexto de globalización financiera, para ello se analiza inicialmente la globalización financiera a partir de lo cual se estudia la transformación de las cooperativas de ahorro y crédito así como su situación en Latinoamérica. Posteriormente se aborda caso por caso la situación de los marcos legales de los países que integran la Comunidad Andina de Naciones, así como aspectos relacionados a la estructura financiera de los sistemas y sus características en el ámbito de la supervisión.

En el capítulo III, se analiza cuál es la perspectiva, que en el marco de la globalización financiera, tienen y tendrán los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de los países de la Comunidad Andina de Naciones, para esto se ubica dicho análisis alrededor de temas como: marcos legales, liderazgo e integración, formación de capital para posteriormente ubicar caso por caso la perspectiva de los países de la CAN. Finalmente se abordan también aspectos vinculados a las estrategias regionales, disciplina financiera, movilización de ahorros, recursos humanos, educación, capacitación y sostenibilidad.

En el capítulo 4, se señalan las principales conclusiones y recomendaciones del presente trabajo.

AGRADECIMIENTOS:

Mi gratitud al Movimiento Cooperativo Ecuatoriano así como a las instituciones que conforman el Grupo Empresarial Cooperativo, pero sobretodo a la CEDECOOP, Institución que ofreció todas las facilidades no solo para la realización de esta tesis sino para la ejecución misma de la carrera.

Mi gratitud a los centros cooperativos de los diferentes países de la Comunidad Andina de Naciones, tales como la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Fenacrep, Incoocap etc., quienes siempre mostraron apertura y deseo de colaborar para la realización de este trabajo.

Mi gratitud a la Universidad Andina Simón Bolívar, sus autoridades, profesores, coordinadores del programa de maestría y planta administrativa que supieron dar al estudiante un trato amistoso y lleno de respeto a través del cual ganaron también nuestra amistad y respeto.

Mi gratitud al director de tesis, profesional íntegro que en todo momento mostró colaboración y respeto por las ideas y forma de pensar del autor.

Mi gratitud a los anónimos colaboradores, a aquellos que no se mencionan en estas líneas pero que han hecho posible la realización y culminación de este trabajo.

DÉDICATORIA:

Al concluir el presente trabajo, y en la redacción de estas líneas, solo puedo tener en el corazón y en la mente el rostro de las personas que me han inspirado no solo ahora, sino en cada momento de mi vida, de ellos ha venido la fuerza, de ellos el amor, y a ellos dedico este esfuerzo: a mi querida abuela, madre y hermanos...por ustedes lo he hecho y por ustedes lo seguiré haciendo...Gracias a Dios por tenerlos a mi lado.

INDICE

	Pág
INTRODUCCION	8
CAPITULO I	
1. MOVIMIENTO COOPERATIVO	17
1.1. BREVE RESEÑA HISTORICA DEL COOPERATIVISMO	18
1.1.1. LA REVOLUCION INDUSTRIAL	18
1.1.2. LOS SOCIALISTAS UTOPICOS	20
1.1.3. LA ESCUELA CLASICA	21
1.1.4. LA ESCUELA MARGINALISTA	22
1.1.5. LA ESCUELA DE NIMES	23
1.1.6. LOS PIONEROS DE ROCHDALE	23
1.1.7. HERMAN SCHULZE-DELITZSCH	24
1.1.8. FRIEDRICH WILHELM RAIFFEISEN	25
1.2. LA COOPERACION COMO BASE DEL COOPERATIVISMO	25
1.2.1. LOS SUJETOS QUE CONFORMAN LA COOPERACION	28
1.2.2. CUASAS QUE MOTIVAN A LA COOPERACION	28
1.2.3. LOS OBJETIVOS QUE SE PERSIGUEN A TRAVES DE LA COOPERACION	28
1.2.4. LA FORMA COMO SE REALIZA LA COOPERACION	29
1.3. QUE ES UNA COOPERATIVA	29
1.4. LA PERSONA, EL CENTRO DE LA EMPRESA COOPERATIVA	30
1.5. FUNDAMENTOS DEL COOPERATIVISMO	33
1.5.1. EVOLUCION DE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS	34
1.5.2. LOS VALORES COOPERATIVOS	37
1.6. CLASIFICACION DE LAS COOPERATIVAS	40
1.7. COOPERACION INTERNACIONAL	41
1.8. ESTRUCTURAS COOPERATIVAS INTERNACIONALES	42
1.9. ESTRUCTURAS INTERNACIONALES QUE FOMENTAN EL DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS	44
CAPITULO II	
2. LAS COOPERATIVAS EN AMERICA LATINA EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN FINANCIERA	47
2.1. TRANSFORMACIÓN DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO	56
2.2. COOPERATIVISMO FINANCIERO EN AMÉRICA LATINA.	58
2.3. PARTICULARIDAD DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO	59
2.4. EL CASO DEL ECUADOR	64
2.4.1. ENFOQUE HISTORICO	64
2.4.2. CARACTERISTICAS DEL MARCO LEGAL	65
2.4.3. NORMATIVA ANDINA	68
2.5. EVOLUCION DEL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN EL MARCO DE LA DOLARIZACION	69
2.6. COBERTURA DE DEPOSITOS	72
2.7. EL CASO DE COLOMBIA	73
2.7.1. ENFOQUE HISTORICO	73
2.7.2. CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS SOLIDARIAS	74
2.7.3. ESTRUCTURA BASICA DE LA LEY COOPERATIVA	75
2.7.4. ACTIVIDAD FINANCIERA COOPERATIVA	76
2.7.5. LA CRISIS Y SUS CAUSAS	77
2.7.5.1. LA GESTIÓN DESACERTADA	78
2.7.5.2. LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA	78
2.7.6. EL PAPEL DEL ESTADO	79
2.7.7. LA FALTA DE PREPARACIÓN DE LOS ASOCIADOS DIRECTIVOS	79
2.7.8. EL FRACASO DEL AUTOCONTROL	79
2.7.9. COBERTURA DE DEPOSITOS	80
2.8. EL CASO DEL PERU	80
2.8.1. CONSTITUCION	81
2.8.2. LIMITACIONES A LAS OPERACIONES	81
2.8.3. EXIGENCIA DE PROVISIONES, EVALUACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL DEUDOR,	82
2.8.4. OPERACIONES CON TERCEROS Y DISTORSION DEL MODELO	82
2.8.5. RESPECTO AL RÉGIMEN TRIBUTARIO	83
2.8.6. LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO Y EL PROCESO INFLACIONARIO.	83
2.8.7. COOPERATIVAS QUE LOGRARON SOBREVIVIR A LA CRISIS DE 1992	84
2.8.8. CRECIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO PERUANO Y LAS COOPERATIVAS	85
2.8.9. CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL PERÚ.	86
2.8.10. EL FINANCIAMIENTO AGRARIO Y LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL PERÚ.	86
2.8.11. CAJAS RURALES	86
2.8.12. CAJAS MUNICIPALES	87
2.8.13. COBERTURA DE DEPOSITOS	87
2.9. EL CASO DE BOLIVIA	87
2.9.1. ASPECTOS GENERALES DEL MARCO LEGAL	87
2.9.2. LEY GENERAL DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS.	88
2.9.3. LA LEY CON RELACIÓN DIRECTA A LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO	88
2.9.4. CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LA LEY DE COOPERATIVAS	89
2.9.5. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LOS ASPECTOS LEGALES A LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO	89
2.9.6. DIFICULTADES ACTUALES	90
2.9.7. PROBLEMAS DE NORMATIVIDAD	91
2.9.8. DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS	92
2.10. EL CASO DE VENEZUELA	94
2.10.1. SUJECION A LA LEY	95
2.10.2. CRITERIOS GENERALES QUE GUIAN LA PROPUESTA DE LEY ORGANICA SOBRE LAS COOPERATIVAS Y EL MOVIMIENTO COOPERATIVO	97
2.10.3. COBERTURA DE DEPOSITOS	98
2.11. SUPERVISIÓN DE LOS SISTEMAS DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DE LA CAN	98
2.11.1. ANTECEDENTES	98

2.11.2.	IMPACTO SOCIAL DE LAS COACS	99
2.11.3.	PERFIL DE LAS COACS DE LA CAN	99
2.11.4.	SUPERVISIÓN NO ESPECIALIZADA	100
2.11.5.	SUPERVISIÓN ESPECIALIZADA	100
2.11.6.	LA SITUACIÓN ACTUAL	101
2.12.	DESARROLLO PARA COACS SUPERVISADAS	101
2.13.	NORMATIVA PRUDENCIAL	102
2.13.1.	COEFICIENTE DE SOLVENCIA	102
2.13.2.	CAPITAL MÍNIMO INICIAL	102
2.13.3.	REDIMIBILIDAD VERSUS ESTABILIDAD DE CAPITAL	103
2.13.4.	LAS FEDERACIONES COMO CONTROLADORES	103
2.13.5.	SUPERVISIÓN DELEGADA	103

CAPITULO III

3.	CONSOLIDACION DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN FINANCIERA	104
3.1.	MARCOS LEGALES, LIDERAZGO E INTEGRACION: PERSPECTIVAS	106
3.1.1.	PERSPECTIVA DE LOS MARCOS LEGALES	107
3.1.2.	PERSPECTIVA DEL LIDERAZGO	109
3.1.3.	PERSPECTIVA DE LA INTEGRACION	111
3.1.4.	PERSPECTIVA DE LA FORMACIÓN DE CAPITAL	112
3.2.	EL CASO DE COLOMBIA	114
3.3.	EL CASO DE ECUADOR	115
3.4.	EL CASO DE BOLIVIA	117
3.5.	EL CASO DE VENEZUELA	118
3.6.	EL CASO DE PERU	119
3.7.	ESTRATEGIAS REGIONALES	121
3.7.1.	DISCIPLINA FINANCIERA INTEGRAL	121
3.7.2.	MOVILIZACIÓN DE AHORROS	123
3.7.3.	PROTECCIÓN DE AHORROS	124
3.8.	LAS COOPERATIVAS COMO AGENTES DE DESARROLLO	125
3.9.	DESARROLLO DEL RECURSO HUMANO	128
3.9.1.	EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN	129
3.9.2.	SOSTENIBILIDAD	130

CAPITULO IV

4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	132
----	--------------------------------	-----

ANEXOS

No 1:	DIAGNOSTICO FODA DE MERCADOTECNIA	141
No 2:	DIAGNOSTICO FODA DE RECURSOS HUMANOS	142
No 3:	DIAGNOSTICO FODA DE FINANZAS	143
No 4:	INDICADORES	144
No 5:	COOPERATIVAS CON LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO	145
No 6:	IMPACTO ECONOMICO-SOCIAL DE LAS COACS DE LA CAN	146
No 7:	PERFIL DE LAS COACS DE LA CAN	147
No 8:	COACS FUERA DE LA SUPERVISION ESPECIALIZADA	149
No 9:	COACS E INSTITUCIONES SUPERVISADAS EN LA CAN	150
No 10:	COACS DE LA CAN SOMETIDAS A SUPERVISION ESPECIALIZADA	151

	BIBLIOGRAFIA	152
--	--------------	-----

INTRODUCCION

I. ENUNCIACION DEL TEMA

Realidad y perspectiva de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la Comunidad Andina de Naciones, en un contexto de globalización financiera

El objeto del presente trabajo de investigación son los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de los países que integran la Comunidad Andina de Naciones, estos son: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

El objetivo de este trabajo es desarrollar una actividad de investigación que permita describir y analizar la situación actual de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de los países antes mencionados con el fin de establecer su perspectiva en un contexto de globalización financiera. La descripción y el análisis se realiza desde el punto de vista de la ciencia económica, pero sin dejar de lado los elementos que son objeto de la sociología (estructura social), de la administración de empresas (proceso administrativo y toma de decisiones), y del derecho (normas jurídicas).

II. ESTADO DE LA CUESTION

a. SINTESIS DE LO QUE SE HA DICHO DEL PROBLEMA QUE SE INVESTIGA

La naturaleza de los acontecimientos a partir de la década de los 70s, en la que la mayor parte de cooperativas de ahorro y crédito de América Latina y el Caribe entraron en crisis, ha cambiado dramáticamente el escenario en el que se desenvuelven estos agentes de la economía. La globalización financiera ha repercutido sobre la dinámica interna y externa de los países y ha configurado un panorama distinto al que dio origen a la Recomendación 127 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, con respecto a las cooperativas, en la cual se instaba al Estado a inyectar recursos para el funcionamiento de estas entidades, sin querer sugerir con esto que la intervención del Estado favorecía únicamente a las cooperativas.

En el Ecuador, son pocos los aportes que existen respecto del tema planteado, los propios organismos de integración cooperativa no han propiciado de alguna manera una investigación que analice la realidad y perspectiva de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la Comunidad Andina de Naciones, en un contexto de la globalización financiera. Existen, por supuesto, algunos trabajos aislados que, si bien se refieren marginalmente al tema, se concentran en analizar los problemas de carácter local y se ha dejado de lado la posibilidad de analizar desde el Ecuador, la situación que enfrenta el cooperativismo financiero en el ámbito regional y, a través de esa óptica, analizar también las implicaciones para el cooperativismo financiero nacional.

A nivel de América Latina, el tema comenzó a ser abordado principalmente por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) cuando en abril de 1997 a través del Comité Regional Bancario de América Latina y conjuntamente, con la asociación de Bancos Cooperativos se convocó a un seminario que tenía como objetivo definir las estrategias financieras de las cooperativas en un contexto de competencia global. En este seminario no encontramos propuestas teóricas; sin embargo, algunas de los trabajos provienen de cooperativistas que en sus

respectivos países son considerados visionarios en el tema y como ha ocurrido desde los inicios del movimiento cooperativo, la visión de unos pocos ha sido fundamental para propiciar la organización de muchos.¹

Es importante destacar el trabajo de Miguel Cardozo, Presidente de la Alianza Cooperativa Internacional de las Américas, quien plantea que el cooperativismo financiero no puede hacer del mercado un parámetro absoluto para convertirlo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano; sin embargo, en este trabajo no se desconoce que la banca cooperativa y las cooperativas financieras tienen que resolver los problemas de sus socios en condiciones de mercado, pero sin perder de vista la diferencia fundamental que existe entre el objetivo cooperativo y el capitalista. Respecto de esta diferenciación, Erik Booettcher establece que hablamos de una sociedad capitalista cuando el objetivo fijado por el grupo que aporta el capital a la empresa administrada en común consiste en la obtención de ganancias. Estas ganancias redundan en beneficio del grupo responsable y están destinadas a su uso personal; en tanto que, que hablamos de una cooperativa cuando el objetivo fijado por el grupo aportante para la empresa administrada en común consiste en la puesta a disposición de servicios para las economías de sus socios.²

Cardozo continúa su análisis anotando que las cooperativas están dispuestas a competir en el mercado con eficiencia, buscando fomentar los valores de la cooperación, de la solidaridad, de la transparencia, del compromiso con un desarrollo humanamente sostenible. Así mismo, en este trabajo se establece que el cooperativismo financiero no puede creer ciegamente en los mercados sin regulación³, debido a que el libre movimiento de capitales puede, en un momento determinado, poner en riesgo la estabilidad de los agentes que intermedian recursos.

Otro trabajo que consideramos puede servir de guía es el presentado por León Laniado, Director del Banco Mayo Cooperativo Limitado de Argentina. En su documento se establece que el movimiento cooperativo, en general, y el cooperativismo financiero en particular de ninguna manera escapan del tema de la globalización y que por lo tanto es vital analizar la competitividad de las cooperativas en un medio donde se van perdiendo los marcos de regulación y empiezan a aparecer grandes corporaciones de capital, pero que sin embargo, tales procesos comienzan a perder fuerza en virtud de que el tiempo ha puesto en evidencia la fragilidad de estos capitales.

Respecto del tema de regulación existe coincidencia con el trabajo del Sr. Miguel Cardozo, en cuanto a que es necesario un marco regulatorio, no de carácter nacional sino regional, e incluso que la regulación probablemente tendría que globalizarse. Finalmente en su trabajo analiza que la capacidad de respuesta de las cooperativas financieras, en el marco de la globalización, les abre dos claras posibilidades: vivir o morir.

Respecto al tema de investigación, es relevante considerar también el trabajo desarrollado por Dieter Hubenthal y Rubén Gattelet (1999), en el cual se analiza el tema de la regulación y supervisión de las cooperativas de

¹ Desde mediados del siglo XIX comenzaron a expandirse las cooperativas, como las formas más evolucionadas de cooperación, llegando a conformar lo que hoy se conoce como el sistema cooperativo mundial, el cual, por su amplitud y crecimiento a nivel internacional en los últimos tiempos, se puede considerar como el movimiento socioeconómico más grande del mundo, pues en la actualidad estas expresiones asociativas empresariales se encuentran en todos los países, culturas y economías.

² La teoría de que las cooperativas no deben perseguir el lucro, poco a poco ha venido perdiendo espacio, con el avance de la administración y la penetración de esta disciplina en la esfera cooperativa, se ha establecido la existencia plena de la empresa cooperativa y que como tal debe perseguir un margen de ganancia el mismo que se revertirá a favor de los socios.

ahorro y crédito en América Latina y el Caribe. Aquí se contrarresta el criterio de que las cooperativas financieras no deben ser controladas y supervisadas, por el contrario, los autores presentan evidencias de que muchas de las dificultades experimentadas por este tipo de cooperativas se debe a una falta de regulación apropiada. Así mismo, se reconoce que actualmente las cooperativas financieras de los países latinoamericanos se encuentran en un proceso de estabilización, tratando de recuperar el terreno perdido en condiciones de una creciente competencia como resultante de la globalización financiera que tomó por sorpresa las estructuras tradicionales de las cooperativas y que repercutió significativamente sobre su participación en los mercados locales.

Los autores consideran que frente al advenimiento de la crisis económica y las épocas de inflación, y para la posterior inserción de las cooperativas a un mercado dinámico, la concepción cooperativa tradicionalista fue un obstáculo de consideración; Especialmente, la noción de que las cooperativas no son entidades de intermediación financiera, por su carácter "social" hizo que el sistema cooperativa perdiera paulatinamente terreno frente a otros agentes financieros y creó una despreocupación por el control y la supervisión interna y externa, así como por una adecuada gerencia de los aspectos bancarios especialmente al desarrollo de los diferentes productos financieros.

El trabajo que podríamos considerar como el aporte actual, en materia de cooperativas, y que en algunos aspectos aborda el tema del cooperativismo financiero es: OIT, "Promoción de las Cooperativas" 2000⁴. En este documento se analiza la influencia de los cambios políticos, sociales, económicos, demográficos, ecológicos y tecnológicos en el desenvolvimiento del movimiento cooperativo a nivel internacional; se deja en evidencia que los programas de ajuste estructural, emprendidos en muchos países en desarrollo y en algunos países industrializados, han generado dificultades especialmente en los sectores de la población de ingresos más bajos y que durante este proceso de ajuste las cooperativas de servicios independientes y las de ahorro y crédito pueden efectuar una contribución importante al desarrollo de los recursos humanos, ayudando a sus miembros a ampliar su educación general y sus capacidades profesionales. Asimismo, pueden contribuir a paliar los efectos negativos del ajuste que afectan a los grupos más frágiles de la población.

Respecto de la globalización, se analiza la influencia de las fuerzas del mercado y cómo este proceso ha incrementado la importancia de las empresas multinacionales en desmedro de empresas como las cooperativas⁵ o de similar naturaleza a estas. Resulta interesante la posición de este aporte con respecto al "Milagro del Asia Oriental" y la posterior crisis de la región que constituye el mejor ejemplo de los riesgos de la globalización.⁶

³ Los conceptos de regulación y desregulación financiera se analizarán con más detenimiento en la definición de los conceptos centrales del presente trabajo de investigación

⁴ Aporte que consideramos de singular importancia debido a que su contenido es motivo del V punto del orden del día de la 89 reunión de la Organización Internacional del Trabajo en el año 2001. Por esta particular coyuntura consideramos que es un material de discusión susceptible a ser estudiado, criticado y enriquecido con investigaciones complementarias como la que nos hemos propuesto realizar.

⁵ Es importante tener en cuenta que los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la Comunidad Andina de Naciones, pese a haber experimentado problemas estructurales de peso con su respectiva recuperación tal es el caso de Colombia y Bolivia, no han optado por transnacionalizar su actividad empresarial hacia las naciones vecinas. No así los Sistemas Europeos como el de Alemania y Suiza, que ha exportado su modelo a los países de la región. Incluso los Estados Unidos han revitalizado su presencia en países como el Ecuador, sin que esto deba llamar mucho la atención puesto que el movimiento cooperativo en el ámbito regional toma fuerza como parte de las iniciativas de la Alianza para el Progreso propiciado precisamente por los Estados Unidos de Norteamérica.

⁶ "Al liberalizar el comercio las economías de la región han ampliado el mercado que tiene ante sí sus productores y obtenido aumentos de productividad gracias a la competencia en el sector exportador y en la industria de importación rivales. Al atraer la inversión extranjera directa, Asia Oriental (y algunos países de América Latina) han asegurado el acceso al capital, las tecnologías y la competencia en materia de organización. Esto ha incrementado las aptitudes industriales en todas partes, impulsando la modernización de la infraestructura

Con relación a la integración financiera, se argumenta que esta puede intensificar la gravedad y la duración de las repercusiones que se derivan de los efectos de transmisión de una crisis. Si no existen redes de seguridad firmes como las cooperativas, pueden provocar un empeoramiento de la pobreza y un deterioro del clima político, por lo que el cambio en la complejidad del proceso de desarrollo generado por la globalización convierte a esto en un factor de primer orden de la futura construcción institucional y la formulación de políticas.

b. LUGAR DEL PLAN DE INVESTIGACIÓN FRENTE A LO DICHO SOBRE EL TEMA

Dada la naturaleza del presente trabajo, la investigación planteada se orienta a describir y analizar la realidad del sistema de cooperativas de ahorro y crédito de la Comunidad Andina de Naciones e identificar posibilidades ciertas que tienen las cooperativas financieras para participar activamente en los mercados financieros, con el fin de fomentar una mejor situación económica y el acceso a personas de bajos recursos, especialmente en las áreas rurales y de pequeñas empresas, tanto en el ahorro como en el crédito, no solo del Ecuador sino también en los demás países analizados. Así mismo establecer las necesidades de un efectivo control y supervisión de sus actividades financieras.

La tarea ha de llevarse a cabo en el ámbito de globalización financiera, pero también hay que reconocer que este proceso genera exclusión, elemento que bien puede ser, para las cooperativas, una oportunidad de demostrar capacidad de respuesta ante un problema del que al menos en nuestro país cada vez se suman más personas⁷, y que esta capacidad de respuesta se traduzca en la posibilidad de convertir a las cooperativas en una verdadera alternativa de canalizar el ahorro a la inversión permitiendo con esto influir en la recuperación y dinamización del aparato productivo, sobretodo en el caso del Ecuador.

c. CONCEPTOS CENTRALES

Según el Profesor Benjamín Ramírez, la cooperativa es una empresa constituida por una asociación de personas, regida por principios democráticos, que actúa dentro de un proceso de cooperación y ayuda mutua y que tiene como objetivo el servicio a sus propios integrantes⁸; sin embargo, para efectos del presente trabajo manejaremos el concepto propuesto por la Alianza Cooperativa Internacional: Una cooperativa es una asociación autónoma de personas agrupadas voluntariamente para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente⁹.

El cooperativismo constituye un prototipo de la economía social, fundado en la solidaridad y el desarrollo sobre las bases de un sistema democrático que conforman en sí mismo un modelo económico. Como lo define Arturo Vainstok, el cooperativismo tiene como eje exclusivo al ser humano y procura satisfacer sus necesidades en un marco de equidad y solidaridad¹⁰, en las relaciones económicas y humanas.

e introduciendo una revisión que era necesaria de los servicios de producción, tales como la banca" OIT, La promoción de las cooperativas, p 27, 2000/02

⁷ Al momento de iniciar esta investigación, la banca está lejos de recuperarse de la crisis financiera que significó la caída del sistema y que ha hecho que el Estado tenga el control del 70% de la banca; sin embargo, en este instante todas las cooperativas de ahorro y crédito, tanto las que están bajo el control de la Superintendencia de Bancos como las que no lo están, otorgan crédito a sus socios sin ningún inconveniente a diferencia de la banca que ha cerrado casi la totalidad de sus operaciones de crédito.

⁸ Benjamín Ramírez, "Teoría y Doctrina de la Cooperación", Bogotá, Fondo Nacional Universitario, 1989

⁹ ACI, "Declaración de Principios y Valores", Manchester, 1995

¹⁰ Para Charles Gide, la solidaridad tiene una doble función: se expresa como norma y como supuesto empírico. Según él, la solidaridad se da como una forma natural, espontánea y eficiente. La solidaridad constituye más un elemento de la doctrina que de la teoría incluso se ha querido identificar con la ideología cooperativa en razón de

Tiene fundamental importancia el tema del capital social, el mismo que se entiende como el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. En aquellas formulaciones del paradigma del capital social (y del neoinstitucionalismo económico en que estas se basan en parte) que se concentran en sus manifestaciones colectivas, se plantea que las relaciones estables, confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la construcción de actores sociales o incluso de sociedades civiles saludables¹¹

En lo que se refiere a la cooperación, Boettcher¹², por ejemplo, la define como "el comportamiento coordinado de personas naturales o jurídicas, o sea, entre sujetos e instituciones". En este caso se hace referencia a la interacción social que se da entre varios sujetos dentro de un espacio determinado. En su aspecto general, la cooperación se da cuando varios individuos consciente o inconscientemente coordinan la realización de una actividad, sea ésta de tipo económico o de otro tipo, dejando de lado si ellos perciben o no la búsqueda de un objetivo común. La cooperación en el sentido de coordinación de acciones individuales comprende no sólo el actuar en una misma dirección porque así lo desean los sujetos, sino también, aquella forma que es provocada por motivos externos como, por ejemplo, la que se da entre productores y consumidores dentro del mercado, o la que se da también entre los ciudadanos de un país, motivada por las decisiones del Estado, o la que se realiza dentro de una organización cualquiera, causada por la división del trabajo o de sus reglamentaciones internas.

En un sentido más restringido, la cooperación se puede definir como una acción mancomunada de personas, conducente a la realización de objetivos comunes¹³. En esta definición aparecen tres elementos: las personas, la acción mancomunada, y los objetivos comunes, interrelacionados entre sí, cuyo resultado es la cooperación. La realización de objetivos comunes supone ex-ante que las personas mismas hayan descubierto sus intereses comunes y que, en una forma deliberada, coordinen sus acciones mancomunadamente para conseguir tales objetivos. De esto se deduce que una característica de la cooperación, definida en este sentido, es que ella se da dentro de un proceso de acción consciente; sin embargo, puesto que en ella queda incluida toda forma de cooperación, es decir, en cualquier campo: social, económico, religioso, deportivo, etc., donde un grupo de personas actúen mancomunadamente para realizar objetivos comunes. Es por eso que, para enmarcarla dentro del contexto teórico que estamos tratando, tenemos que limitarla a la cooperación en el campo económico.

La cooperación económica se da entre varios sujetos económicos cuando realizan actividades de tipo económico en forma mancomunada para alcanzar objetivos económicos comunes. Los sujetos económicos pueden ser personas individuales o grupos de personas asociadas en empresas, u otro tipo de organización. Puede ser también el Estado o una combinación de los anteriores, y su característica es que ellos realizan actividades

que la mayoría de estas organizaciones se originan en las necesidades económicas apremiantes de quienes las constituyen, y desde luego la cooperación entre aquellos que no tienen o tienen muy poco solo se puede lograr invocando la solidaridad.

¹¹ Durston John, *Construyendo capital social y comunitario*, Cepal 1999/12

¹² Erik Boettcher, *La funcionalidad de la cooperación económica*, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, Ediciones Nueva Universidad, 1976. p. 33.

¹³ Rogelio Villegas, *Las cooperativas de producción y La organización de la cooperación y autogestión* La Paz, Bolivia: Edición conjunta de la Universidad Católica Boliviana y COOPAS, 1977. p. 24.

económicas o sea, actividades de producción, de comercialización, o de consumo. Tales actividades se pueden realizar en forma individual o en forma mancomunada.

La cooperación económica, como producto de la acción mancomunada entre varios sujetos económicos busca beneficios o ventajas en primera instancia para ellos mismos. En sí, éste es el sentido positivo de la cooperación económica. Y más todavía, ella debe tener una trascendencia positiva hacia la comunidad, es decir, que las ventajas que se consiguen para los propios cooperadores no ocasionen desventajas a otros que están fuera de ella, o en sí a la comunidad en general. Cuando las empresas cooperan entre sí, por ejemplo, para reducir calidades o para subir los precios a sus artículos, con el fin de aumentar sus utilidades, ellas persiguen objetivos comunes que las benefician, pero tales beneficios sólo se logran a costa de los consumidores de tales productos.

Tenemos que aclarar que existe una diferencia entre lo que se denomina la teoría cooperativa y la teoría de la cooperación: La teoría de la cooperación es un concepto más amplio e incluye no sólo a las cooperativas sino a todos los fenómenos de la cooperación, independientemente de donde ésta se realice, teniendo en cuenta, sin embargo, que la cooperativa constituye el prototipo de forma de cooperación, y por eso a veces se identifica un concepto con el otro, cuando ambos se ocupan de una misma realidad.¹⁴ De otra parte el cooperativismo es la expresión social de la solidaridad, entendida ésta como una condición necesaria, mas no única, para que no desaparezcan las motivaciones que lo originaron y desarrollaron como modelo económico y social.¹⁵

Las cooperativas han sido denominadas "entidades o empresas de la economía solidaria"¹⁶ tal denominación se fundamenta en el concepto de solidaridad esbozado por Charles Gide, que consiste en que la cooperación solo se puede realizar si existe una solidaridad entre los miembros que forman una organización, entre esta y sus miembros y viceversa. La solidaridad se origina a su vez, en el espíritu de cooperación que debe caracterizar a los asociados de una entidad de este tipo y su manifestación no se reduce solamente al aspecto social sino también al económico.¹⁷

En lo que respecta a la comprensión de lo que es un sistema financiero regulado, lo entenderemos como aquel en el cual las tasas de interés nominal son rígidas porque son controladas por la autoridad monetaria o porque son determinadas por un oligopolio bancario. En este caso de existir un desequilibrio entre el total de los gastos de la inversión plancada y el total de ahorros voluntarios, digamos ex ante exceso de inversión, la demanda de crédito aumenta, se acelera la inflación lo que provoca una caída de la tasa de interés real. Los gastos de la inversión se mantienen y se aumenta el ingreso nominal, lo que genera ahorros mas altos que equiparan los gastos de la inversión. El ajuste macroeconómico permite que el crecimiento real sea estable y que los choques sobre las demandas efectivas se absorban mediante tasas variables de inflación.

¹⁴ Benjamin Ramirez, *Teoría y Doctrina de la Cooperación*, Bogotá-Colombia, Fondo Nacional Universitario/1989

¹⁵ Charles Gide, promotor de la llamada Escuela de Nimes, tuvo el mérito de haber sistematizado las reglas de las cooperativas inglesas en especial las de Rochdale en un cuerpo doctrinario y elevarlas a la categoría de principios, haciéndole también ingresar a la historia de las doctrinas económicas.

¹⁶ En América Latina, la economía social, mas conocida como economía solidaria, hace su aparición a finales del siglo XIX en los países del cono sur del continente mediante la conformación, por parte de inmigrantes europeos, de cooperativas, asociaciones mutualistas principalmente.

¹⁷ La solidaridad económica se da cuando, a pesar de que los motivos de la institución hayan sido intereses individuales, se renuncia a ellos, parcial o totalmente, para que todos los asociados puedan disfrutar de las mismas ventajas que la cooperación ofrece.

En un sistema financiero desregulado, el mismo desequilibrio ex ante activa un ajuste apropiado. El exceso de demanda de inversión producirá una tasa de interés mas alta puesto que, el aumento de la tasa de inflación se transfiere a las tasas de interés nominales mas altas con mucha rapidez. El ajuste avanza a través de restricciones marginales de gastos de inversión puesto que la inversión es mas sensible que los ahorros, al cambio de la tasas de interés real.

La globalización financiera es un proceso que deviene de la supuesta caída de barreras entre países , lo que ha conducido ha que caigan también las barreras entres sectores financieros y en particular las diferencias entre bancos y casas de valores, lo cual ha llevado al desarrollo de conglomerados financieros , tanto a nivel nacional como internacional. Ello ha sido acompañado de una vasta expansión de instrumentos financieros, para muchos de los cuales no están claros el nivel de riesgo que generan. En este proceso juega un papel fundamental el problema del control y la supervisión alrededor de lo cual subsisten discusiones sobre cuál debe ser el nivel de dichos controles, toda vez que la naturaleza de estos es supuestamente contraria a la libralización.

III. PREGUNTA CENTRAL

La pregunta central se deriva a partir de un trabajo de investigación que permita describir y analizar cuál es la realidad y perspectiva de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la Comunidad Andina de Naciones en un contexto de globalización financiera.

IV. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a. Describir el marco histórico y conceptual del cooperativismo con el fin de analizar los principales elementos que le caracterizan y que pueden servir para justificar la realidad y perspectiva de este movimiento en el escenario propuesto para la investigación
- b. Describir y analizar la realidad de los Marcos Legales así como la situación institucional en el ámbito económico y social de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la Comunidad Andina de Naciones en un contexto de globalización financiera
- c. Analizar cuál es la perspectiva, que en el marco de la globalización financiera, tienen y tendrán los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de los países de la Comunidad Andina de Naciones

V. METODOLOGIAS A SEGUIR Y TECNICAS A UTILIZAR

El presente trabajo recurre como metodología a utilizar al estudio de casos, para lo cual se procederá de la siguiente manera:

Se realizará el enlace en cada uno de los países con los centros de educación cooperativa y con las federaciones que representen al sistema de cooperativas de ahorro y crédito en cada uno de ellos.

Con la información recabada se procederá a describir y analizar caso por caso la situación que enfrentan los diferentes sistemas.

En el análisis de los casos se realizarán también comparaciones con el fin de establecer diferencias y similitudes entre los sistemas de los países de la Comunidad Andina de Naciones.

Así mismo, se utilizará también el método inductivo, ya que en el caso particular de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito, particularmente en Latinoamérica y específicamente en la Comunidad Andina de Naciones, existe un criterio sesgado desde el cual se piensa que la globalización financiera está llamada a desintegrar tales sistemas; sin embargo, la experiencia en cada uno de los países puede permitirnos inducir de lo particular a lo general que dichos sistemas en la medida de sus posibilidades, pueden encontrar su propia capacidad de respuesta e inscribirse en esta globalización sin necesariamente desnaturalizar la razón de ser del sistema, esto es, su gente, sus socios, su capital social.

VI. DELIMITACION DE FUENTES

En cada uno de los países las fuentes institucionales serán: los centros de educación cooperativa, las federaciones, los Bancos Centrales y se procurará también contactar con las cooperativas más representativas en el afán de obtener información muy afinada respecto del tema.

Así mismo se recurrirá a organismos tales como: Confederación de Cooperativas de Alemania DGRV-CONCAF, Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y, principalmente, a su Comité Regional para América Latina y, en el mismo sentido a la Confederación de Federaciones de Cooperativas de América Latina (COLAC). En este caso en particular el autor, se trasladará, en el mes de octubre de 2000 a la Convención Financiera que la COLAC organiza en Panamá, evento que es considerado de fundamental importancia para analizar la situación de las cooperativas financieras de América Latina y el Caribe y al cual asisten con sus ponencias, representantes de organismos internacionales tales como el Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

Una fuente de particular importancia la constituye precisamente el Dr. Benjamín Ramírez-Baracaldo, catedrático de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, y que en la actualidad es considerado uno de los ideólogos del movimiento cooperativo en el ámbito internacional. Así mismo, se tendrá la oportunidad de trasladarse hasta dicha universidad para apoyarse en la vasta experiencia del profesor Ramírez con el fin de garantizar la confiabilidad del presente trabajo, en virtud de que en nuestro medio el conocimiento del tema es muy limitado, incluso en los espacios académicos. Con el fin de sustentar debidamente la descripción y análisis propuestos para este trabajo se recurrirá a información bibliográfica y a una gran cantidad de documentos que se encuentra en los Web Site¹⁸ de algunos organismos, en el ámbito internacional que tratan el tema del cooperativismo en el ámbito internacional.

¹⁸ [http// www.aci.org](http://www.aci.org), [http// www.colac.com](http://www.colac.com), [http// www.coopcuador.com](http://www.coopcuador.com), [http// oit.org](http://oit.org), [http// www.javeriana.edu.col](http://www.javeriana.edu.col), entre otros.

CAPITULO No I

Objetivo:

Describir el marco histórico y conceptual del cooperativismo con el fin de analizar los principales elementos que le caracterizan y que pueden servir para justificar la realidad y perspectiva de este movimiento en el escenario propuesto para la investigación

1. MOVIMIENTO COOPERATIVO

El movimiento cooperativo, en su forma moderna, hizo su aparición en fecha relativamente reciente. No se ha desarrollado sino en la época del capitalismo moderno. Resulta útil examinar la conducta de la teoría y de la práctica cooperativas, con relación al sistema económico capitalista, y establecer sus relaciones con las demás teorías del movimiento social moderno.

- i. *En el pensamiento de casi todos los precursores del movimiento cooperativo moderno, dicho sistema se confunde con el preconizado por los pioneros de un nuevo orden basado en la socialización. El régimen cooperativo entronca, por tanto, con el régimen socialista.*
- ii. *Una parte de los verdaderos fundadores del movimiento cooperativo moderno especialmente en Alemania eran los adeptos casi sin reserva al pensamiento económico liberal. Este criterio era compartido también por los dirigentes marxistas del movimiento socialista.*

Charles Gide¹⁹, el teórico de la cooperación, en su Historia de las Doctrinas Económicas escribió: "en lo que concierne a las teorías del movimiento cooperativo, ésta no ha adquirido aún la autoridad necesaria para que nos creamos con el derecho de dedicarle un capítulo especial en esta historia de las doctrinas, la cual debe limitarse a las doctrinas clásicas". A este respecto, Benjamín Ramírez identifica las siguientes concepciones:

En un primer grupo, están algunos cooperadores, y también algunos economistas, que consideran a la cooperativa como una forma simple de empresa, y que se desarrolla dentro del marco del orden económico capitalista. En tal sentido, la cooperación no puede ser considerada un instrumento de transformación de la sociedad. Sus principios fundamentales no serían opuestos a la naturaleza de la sociedad capitalista.

Un segundo grupo, comprende a quienes han visto en el movimiento cooperativo un medio de la lucha de clases obreras contra la dominación capitalista. En consecuencia, la cooperación se vuelve un medio supuestamente capacitado de operar la transformación del orden económico actual dentro de cierta orientación: la de la socialización de la vida económica.

Un tercer grupo está conformado por quienes consideran a la cooperación no sólo como un medio, si no como la misma solución de la cuestión social. El fin de la acción cooperativa, sería, pues, establecer un nuevo régimen económico y social.

Según Paul Lambert, en su libro La Doctrina Cooperativa, "la cooperación ha surgido de un juicio que sus fundadores hicieron sobre el mundo, tal y como se les presentaba inmediatamente después de la Revolución Industrial, y ha surgido precisamente por que este juicio era desfavorable."

Lo anterior explica la necesidad de acudir a las fuentes históricas en el proceso de formación de la doctrina cooperativa, entendida como el conjunto de las doctrinas que confieren a la cooperación un papel de importancia variable en la solución de los problemas económicos y sociales. Se justifica entonces que exista amplitud suficiente para la comprensión del término doctrina cooperativa, de tal modo que se pueda abarcar no solamente los principios formulados por la ACI, sino todos aquellos conceptos y prácticas que de manera coherente contribuyan en las diferentes situaciones, y al logro de los objetivos que históricamente aparecen como deseables

¹⁹ Charles Gide "Historia de las Doctrinas Económicas" Barcelona 1980

1.1. BREVE RESEÑA HISTORICA DEL COOPERATIVISMO²⁰

1.1.1. LA REVOLUCION INDUSTRIAL

La historia de la urbanización tiene un punto clave de referencia coincidiendo con lo que se ha llamado la Revolución Industrial, es decir, aquel periodo en el que un conjunto de invenciones e innovaciones conexas permiten lograr una enorme aceleración de la producción de bienes y asegurar un crecimiento económico autosostenido, independiente de la agricultura. Como es sabido, se inició espontáneamente en Inglaterra y se afianzó y convirtió en irreversible entre 1750 y 1850. Su base estaba en el desarrollo de la industria manufacturera, generalizando el uso de la máquina para reducir tiempos y coste de producción.²¹ Con posterioridad a este despegue británico, la industrialización se difundió por otros países de Europa y América, pasando por etapas parecidas de aumento en la producción y repercusiones en las formas de vida humana, especialmente en las formas de urbanización.

Debe recordarse que la filosofía social dominante era del más crudo liberalismo, que suponía una completa aceptación del principio de *Laissez Faire*. Para el famoso economista Adam Smith, no había que producir ninguna interferencia en el desarrollo espontáneo del sistema económico, pues ello acrecentaba la productividad. Y David Ricardo sostenía que la persecución del beneficio privado " *esta admirablemente conectada con la consecución del bien común* ". Por tanto, no es extraño que todo el proceso de transformación de la ciudad que se produjo en aquellos momentos se desarrollase libremente, sin controles ni directrices de ningún tipo. El crecimiento urbano el producto azoros de operaciones privadas movidas por la búsqueda del máximo provecho, tanto para la instalación de fábricas como para la creación de barrios obreros.²²

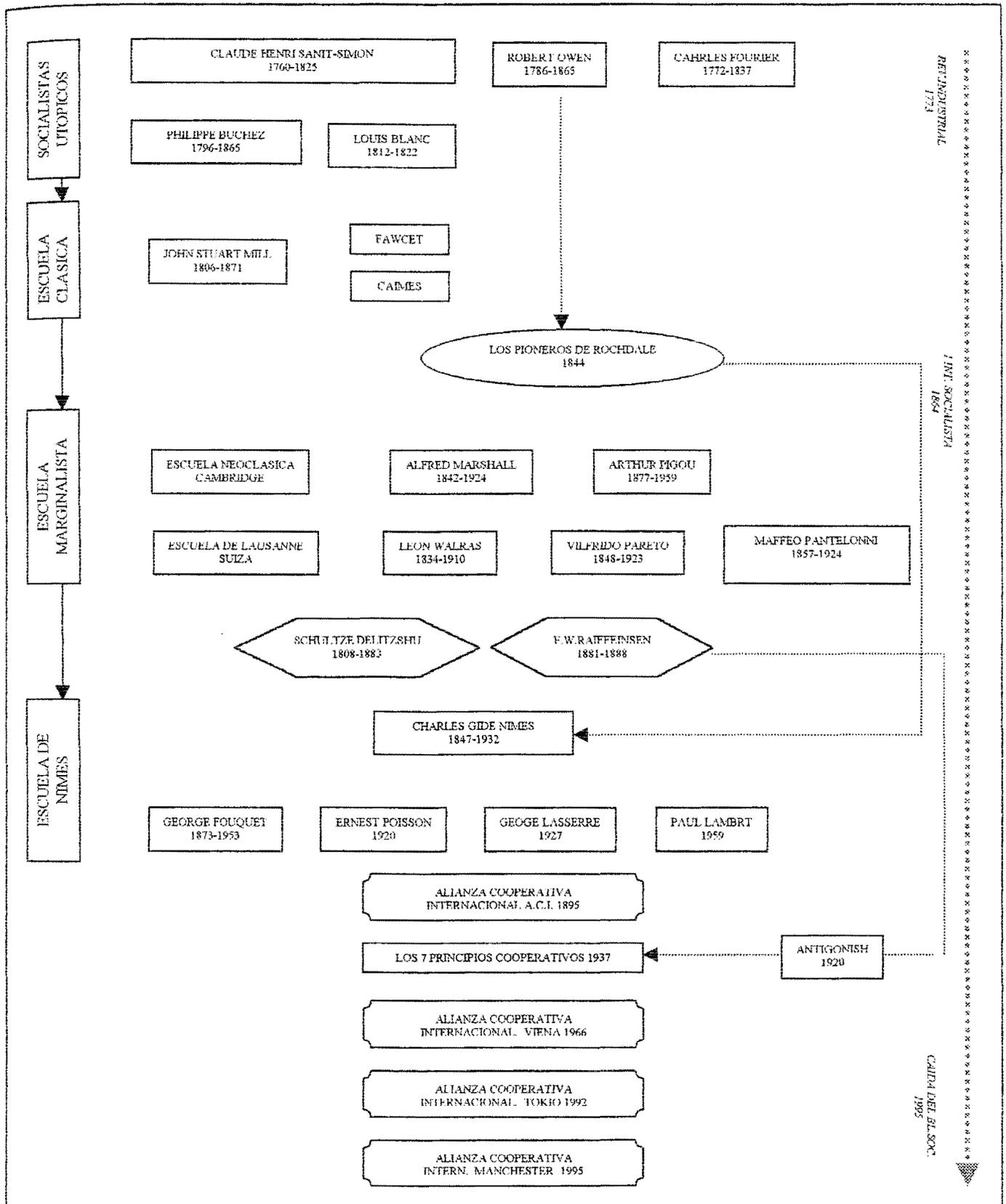
El resultado fue una dislocación y una degradación del espacio urbano anterior, así como también una degradación del medio ambiente circundante, de lo cual han quedado diversas clases de testimonios dados por algunos contemporáneos. Desde las descripciones literarias de Dickens, y los análisis de Engels, pasando por los informes de Chadwick, se nos muestra un panorama lacerante. Por una parte, la destrucción de los valores de la ciudad tradicional y la aparición de unas graves condiciones de inhabitabilidad: contaminación de la atmósfera y del agua, acumulación hedionda de detritus humanos e industriales, estrépito fabril. Por otra parte, la explotación

²⁰ El Cuadro No 1, esquematiza la presencia de los principales aportes al cooperativismo así como al surgimiento de la "teoría de la cooperación". Así mismo se establecen ciertos acontecimientos de relevancia en la historia del movimiento a nivel internacional.

²¹ El despegue inicial lo proporcionó la industria algodonera, al multiplicarse fabulosamente la producción de tejidos por introducción de telares mecánicos. Pero fue la siderurgia la que, al revolucionar su tecnología de producción, produjo un impacto aún más decisivo, puesto que repercutió en todo el desarrollo industrial posterior y, en una buena medida, lo hizo posible. En efecto, una cadena de perfeccionamientos en hornos y sistemas de fundición permite obtener un hierro de alta calidad, capaz de sustituir ventajosamente a otros materiales para mejorar muchas técnicas anteriores y construir nuevas máquinas. Sólo el hierro permitió el desarrollo del ferrocarril, que venía a sumarse a las importantes transformaciones del transporte, que ya habían empezado a producirse: técnicas modernas de pavimentación de carreteras y apertura de redes de canales. La disminución de tiempos de desplazamiento e intercambio, que así se hizo posible, inició la ruptura de las nuevas dimensiones espacio-temporales y las relaciones de dependencia entre núcleos urbanos y rurales, propias de la sociedad agrícola anterior.

²² La industrialización tuvo repercusiones conmocionantes sobre las ciudades. En primer lugar, porque a ellas vinieron a instalarse las fábricas y, en segundo lugar, porque ello provocó amplios movimientos migratorios de campesinos pobres, atraídos por el salario industrial, para los cuales hubo que preparar acomodo. Las ciudades atrajeron a la industria y la industria hizo crecer a las ciudades. Entre 1790 y 1841, Londres pasó de 1.000.000 de habitantes a 2.235.000.

Figura No 1
EVOLUCION HISTORICA DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO



Fuente: Textos varios
Elaboración: El autor

del trabajador, con una jornada de dieciseis horas y una "estabulación" precaria en los hacinados humanos o conglomerados de viviendas de ínfima calidad producidos por los especuladores.

En esa época histórica el cooperativismo aparece como una expresión que nace espontánea y originalmente en el seno de la comunidad, dentro de un contexto de convulsión social y económica, pero con características opuestas al entorno como son: "justicia, democracia y solidaridad".²³ El movimiento cooperativo buscaba producir profundos cambios en la sociedad de su tiempo, procurando que las relaciones de producción sean más equitativas.

1.1.2. LOS SOCIALISTAS UTOPICOS

Los socialistas utópicos, como Robert Owen, Charles Fourier, Claude Henri Saint-Simon, pero en particular el aporte dado por los discípulos de este último: Philippe Buchez y Louis Blanc, constituyen los autores más relevantes quienes con su pensamiento fueron enriqueciendo el tema de la cooperación. "La idea misma de la cooperación como concepto estructurado nació de ellos así como su implantación en un sistema de competencias".²⁴

Owen ejerció una gran influencia en el movimiento obrero de su época, potenció la alternativa de que fueran los mismos trabajadores quienes establecieran sus "aldeas de cooperación", ya que inicialmente había planteado que eran obligación del gobierno, las iglesias y los empresarios realizar sus aportes iniciales para su puesta en marcha²⁵, y así mismo puso especial énfasis en la autogestión.

Participó activamente también de las diferentes cooperativas ya establecidas, organizando congresos y reuniones que buscaban desarrollar la producción y el comercio asociativo. Una de las labores más importantes que adelantó en ese tiempo fue la conformación de las "bolsas equitativas para obreros". También se establecieron cooperativas de comercialización que vendían productos aplicando el concepto de "retorno" sobre las operaciones efectuadas. Trabajó incansablemente por llevar a la práctica sus ideales, promoviendo el establecimiento de "aldeas cooperativas", fueron discípulos suyos los que finalmente colaboraron para el establecimiento de las cooperativas de Rochdale.²⁶

La propuesta de Fourier consistía en el establecimiento de "comunidades asociativas" relativamente pequeñas orientadas a la producción agrícola con especial énfasis en frutas y vegetales "falansterios" estarían dirigidos democráticamente y en ellos los trabajadores se rotarían las labores en corto tiempo para asegurar que nadie se aburriera de sus labores. Pensaba que tales comunidades debía recibir apoyo de personas ricas aunque la incorporación de cada una de ellas debía hacerse de manera voluntaria. Planteaba la solución de los problemas sociales a través de la asociación de las personas en colonias autónomas o comunidades agrícolas-industriales, organizando en común la producción y el consumo.

²³ Cooperativismo Mundial. "Cónsul América Grupo Asesor", Santa fe de Bogotá, 1998, p 16

²⁴ Benjamín Ramírez "Teoría y Doctrina de la Cooperación", Bogotá-Colombia, 1989, p 175

²⁵ A partir de la iniciativa de Washinton respecto a la "Alianza para el Progreso", y las repercusiones de este esquema al interior de América Latina, un gran número de cooperativas se constituyeron con recursos del Estado los mismo que a su vez provenían de aportes internacionales. Así mismo la iglesia ha jugado un papel protagónico en la integración de cooperativas principalmente rurales.

²⁶ Seis de los veintiocho pioneros que fundaron en 1844 la Cooperativa de Rochdale fueron discípulos de Robert Owen.

Claude Henri Saint-Simon, se opone al sistema de libre competencia, a cambio de ello se introduce el "trabajo asociado" punto de partida de la doctrina asociacionista saintsimoniana. Sin embargo, este pensador no es considerado por algunos autores²⁷ como aportante directo a las doctrinas cooperativas, sino más bien lo son sus discípulos Buchez y Blanc.

Las ideas económicas principales de Blanc se basaban en la "asociación" y el "derecho al trabajo". Esperaba que el Estado posibilitara el acceso al trabajo de todos los obreros, proporcionando capital y apoyo técnico, pero que luego debía dejar en libertad de acción a los promocionados. El objetivo final de Blanc era una sociedad en la cual prevaleciera la igualdad completa, tanto económica como social. La "cooperativa obrera" que postulaba no era una instalación aislada, era la base de una vasta organización que aglutinaría el nuevo régimen social-económico.

Buchez, fue el primero en plantear la existencia organizacional de "asociaciones de trabajadores" basada en proporción al trabajo realizado y en la creación de un fondo social. Sostenía que en estas asociaciones los hombres asocian su trabajo, no sus capitales. Es un contrato por el cual los trabajadores se responsabilizan de constituir un capital común que será exclusivamente un instrumento de trabajo y de unir sus esfuerzos para hacer valer ese capital para sus trabajos. Por último, decía que la "condición esencial" de este tipo de asociación es la formación, conservación y crecimiento de dicho capital, pudiendo cambiar el personal, sin que ello ponga en riesgo la existencia del capital social,²⁸ utilizado por primera vez por este pensador para denominar al fondo de capital irrepartible.

1.1.3. LA ESCUELA CLASICA

Jhon Stuart Mill²⁹ y sus discípulos Fawcet y Cairnes, considerados los últimos exponentes de la escuela clásica económica inglesa, hicieron valiosos aportes a la cooperación. Mill clasifica a la cooperación en simple y compuesta³⁰ y tiene el mérito de introducir el "elemento humano" al proceso económico, difiriendo de los clásicos quienes habían destacado sobretodo el "elemento mecánico". Dio particular importancia a la educación la que en su opinión tenía como fin la preparación de las personas para ser consumidores inteligentes, productores preparados y ciudadanos amantes de la libertad.

Mill, proponía la creación de "cooperativas de producción" las que con las "cooperativas de consumo" consideró como el primer paso para el progreso social, máxime si se operaba el trueque directo entre estos dos tipos de organización. Así mismo se considera que la formación del ahorro es crucial para el apropiado funcionamiento de estas cooperativas.

²⁷ Alicia Kaplam de Drimer, *"Las cooperativas. fundamentos, Historia y Doctrina"* Buenos Aires, Intercoop, 1981, p 579

²⁸ Buchez, fue en Francia el principal promotor de las cooperativas de producción y estableció las reglas fundamentales que se pueden encontrar en todas las experiencias duraderas. Reconoció como válidas las tendencias colectivistas de organización económica, tal como las planteaban los Saint Simonianos, pero no para ser realizadas de inmediato.

²⁹ Como aporte central al aporte de la teoría económica, la escuela de Mill propuso el individualismo, el utilitarismo y el evolucionismo.

³⁰ La cooperación simple es la que se lleva a cabo entre varias personas que se ayudan mutuamente en la misma ocupación, en tanto que la cooperación compuesta es la que se da cuando varias personas se ayudan mutuamente en ocupaciones diferentes

1.1.4. LA ESCUELA MARGINALISTA

Los representantes de la Escuela Neoclásica de Cambridge, son: Alfred Marshall y Arthur Pigou. Marshall se ocupa de las cooperativas desde dos aspectos:

- i. *La conducta humana de los sujetos económicos, como base para sus argumentaciones sobre la teoría de la evolución económica-social.*
- ii. *Como instrumento parcial de análisis microeconómico*

Le da especial importancia a las cooperativas en cuanto ellas contribuyen a solucionar las necesidades fisiológicas básicas de la población. La cooperación nace de un proceso consciente y se origina en la búsqueda del provecho propio del individuo. Señala también que las cooperativas generan ahorros internos y externos por el efecto de las economías de escala internas y externas, finalmente sostiene que las pequeñas cooperativas tienen pocas posibilidades de subsistencia por su incapacidad para resistir los efectos de la competencia.

Pigou, en cambio, involucra a las cooperativas como generadoras del cambio social, argumentando que el bienestar general es la suma del bienestar individual. "Si las cooperativas utilizan racionalmente los recursos, generarán bienestar para sus asociados y contribuyen a su vez a la generación del bienestar general"³¹. Las cooperativas para Pigou, no solamente contribuyen a satisfacer las necesidades materiales, sino también las de tipo espiritual.

La Escuela de Lausanne, Suiza, está representada por León Walras, Wilfrido Pareto y Maffeo Pantaleoni. Walras, sostiene que en la solución de los problemas de producción y redistribución del ingreso juegan un papel fundamental el Estado como regulador del sistema económico y creador de bienes públicos, y las cooperativas, aunque estas cumplen apenas funciones de complementación. Establece reglas para el financiamiento, el sistema de administración por delegación en los órganos directivos y de control, y para la repartición de excedentes a través de precios más bajos.

Pareto y su colega de escuela Maffeo Pantaleoni definieron el principio de la maximización del interés personal como meta de toda conducta humana, y como único impulso para buscar la satisfacción de las necesidades. Pantaleoni afirma que el motivo que impulsa a una persona a pertenecer a una cooperativa no es otro que el principio hedonístico, a los asociados, dice el autor, en cualquier forma de cooperación les interesa solo las ventajas económicas individuales. El interés propio en el aspecto económico constituye el elemento principal de motivación, tanto en la creación de cooperativas, como en el mantenimiento de ellas.

Para Pareto, los argumentos para la creación de cooperativas sustentados en motivos no económicos, por ejemplo, las propuestas para reformar la sociedad, o para crear un nuevo orden económico, pertenecen a actuaciones de tipo no lógicas³². La ideología como actuación no lógica, sin embargo coadyuva a mantener vivo el interés por la cooperación, y motiva a la participación.

³¹ Benjamín Ramírez. Ob.cit., pág 14

³² Para Pareto, existen dos tipos de actuaciones en los sujetos económicos: uno lógico, y es el que conduce a una meta concreta, y otro no lógico, que no conduce a metas puestas. Dentro de la economía solo se pueden dar actuaciones lógicas.

1.1.5. LA ESCUELA DE NIMES

Charles Guide³³, inicia la "construcción" de la doctrina de la cooperación, sistematizando las ideas de los pioneros de Rochdale. Por lo que se refiere al desarrollo de su pensamiento en el campo cooperativo son innumerables sus escritos entre los que sobresalen los relativos al denominado "Plan de las tres etapas para abolir el lucro"

Las ideas expuestas en una conferencia ante el IV Congreso Cooperativo Francés en 1889 Guide presentó una tesis central que gira alrededor de dos aspectos:

- i. *La solidaridad*
- ii. *La soberanía del consumidor*

Para Guide. La solidaridad tiene una doble función: se expresa como norma y como supuesto empírico³⁴. En cuanto a la soberanía del consumidor, parte del supuesto de que si todos somos consumidores, el interés de los consumidores es el que más se identifica con el interés general de la comunidad, y por tanto, si se organizan los consumidores en cooperativas, los beneficios de las personas alcanzarán un mayor número de personas. Para el desarrollo de la cooperación, Guide propuso un programa de tres etapas, asumido posteriormente por la Escuela de Nimes como su propio programa de acción cooperativa. El programa de las tres etapas se desarrollaría de la manera como se indica en la figura No 2.

1.1.6. LOS PIONEROS DE ROCHDALE

La cooperación no nació en Rochdale, pero fue la mejor organizada, desde sus inicios estableció un programa completo que contenía los principios teóricos y las reglas prácticas de organización y funcionamiento de las cooperativas de consumo, es así que en la época inicial del régimen capitalista caracterizada por marcadas presiones sobre la clase obrera los tejedores de franela del poblado de Rochdale, Inglaterra, animados por algunos socialista discípulos de Robert Owen propusieron la creación de un almacén cooperativo de consumo³⁵.

Para enfrentar el fracaso de los anteriores ensayos, quienes propiciaban este nuevo intento se sustentaron en que no era el sistema cooperativo del almacén el que adolecía de defectos, sino que tal fracaso obedecía a problemas de organización y funcionamiento, que podían ser solucionados mediante un ordenamiento más racional de la

³³ En la pequeña ciudad de Nimes, fundó el grupo de estudio denominado La Solidarité, posteriormente llamado Sociedad de Economía Popular, al que el Economista de la Escuela Liberal Ernest Brelay, en 1888, denominó peyorativamente "Escuela de Nimes"

³⁴ La solidaridad constituye más un elemento de la doctrina que de la teoría, incluso se la ha querido identificar con la ideología cooperativa en razón de que la mayoría de estas organizaciones se originan en las necesidades económicas apremiantes de quienes las constituyen, y desde luego la cooperación entre los que no tienen o tienen muy poco solo se puede lograr invocando la solidaridad. La expresión que se da en el cooperativismo de "todos para uno y uno para todos" no es más que un valor moral de la cooperación. Sin embargo como lo anota el Dr. Benjamín Ramírez, es necesario destacar que en la cooperación aparecen elementos económicos que hacen variar el concepto de solidaridad. De una parte, está el interés individual de los asociados de conseguir las mayores ventajas que la cooperación les permita. Y en este caso se cuestiona si la solidaridad nace de una actitud consciente hacia los demás asociados, o si es más bien, una norma impuesta resultante de la cooperación.

³⁵ Los ensayos cooperativos ya habían sido realizados en Inglaterra. La reunión de tejedores se realizaba en un momento en que los movimientos obreros buscaban soluciones en el campo económico, y habían pasado en el campo político en busca de su emancipación. El fracaso de la acción política tuvo como efecto la reorientación de los obreros deseosos de mejor suerte por medio de la acción económica. Ello se produjo a partir de la reunión de Rochdale, y a raíz de la proposición de realizar otro ensayo por medio de una nueva organización cooperativa. (ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL, "Declaración Sobre la Identidad y los Principios Cooperativos", Manchester, 1995, p28)

empresa. La iniciativa de los cooperadores prevaleció empezando a reunir los primeros fondos para llevar a cabo el proyecto.

El 28 de octubre de 1881, la cooperativa ya estaba inscrita en el registro de sociedades con el nombre de "Los Justos Pioneros de Rochdale", con un número de 28 integrantes, un capital de 28 libras esterlinas y sustentados en la idea de la cooperación iniciaron una experiencia que a pesar de múltiples tropiezos se constituyó hasta nuestros días en el referente universal del cooperativismo.³⁶

Figura No 2
EL PROGRAMA DE TRES ETAPAS DE GUIDE



Fuente: Varios textos
Elaboración: El autor

1.1.7. HERMAN SCHULZE-DELITZSCH

Considerado el iniciador del movimiento cooperativo en Alemania, creó un sistema cooperativo práctico que lleva su nombre. Fue adoptado no solo en Alemania sino también en otros países, particularmente por las organizaciones cooperativas de las clases medias de las ciudades. En 1850, funda la primera sociedad de crédito que aunque parecida a las instituciones de crédito popular creadas en Berlín con donaciones o préstamos sin intereses, éstas se diferenciaban porque la cooperativa exigía de sus miembros el pago de un interés por los créditos acordados.

Las asociaciones creadas por Schulze-Delitzsch, se basaban en el concepto de "ayuda propia" de los asociados, este movimiento creció rápidamente en Alemania, sobretodo entre las masas de población urbana. El mayor éxito lo obtuvieron los bancos populares, especialmente los fundados por artesanos. El 27 de marzo de 1867 fue promulgado el primero código cooperativo, el cual estaba basado en el proyecto presentado por este precursor.

Schulze, creía firmemente que solo por la vía de la asociación y por la consolidación de la actividad del individuo es como se puede elevar el nivel de vida de la sociedad. A través de la asociación es como la sociedad moderna da forma a su irresistible iniciativa para ejercer eficazmente su acción en todas las esferas de la vida, hasta las cuales el Estado, con todo su poder no puede llegar.

1.1.8. FRIEDRICH WILHELM RAIFFEISEN

Creador de las cooperativas de crédito rurales en Alemania. Funda en 1854, siendo alcalde de Heddesfor, una caja de seguros, que luego sustituye por una sociedad de crédito, la Heddesdorfer Darlehnsassen-Verein. Esta sigue siendo todavía una de las cooperativas de crédito del tipo Raiffeisen. Raiffeisen define entonces al principio de la propia ayuda "Ayúdate que el cielo te ayudará!"

El éxito que consiguió en la cooperativa de Heddesdorf lo impulsa a crear cajas de crédito y ahorro análogas en otras localidades, con la ayuda de sus amigos³⁷. En 1862 crea cuatro sociedades de tal carácter, en localidades diferentes. Estas sociedades fueron creadas sobre la base del principio de la responsabilidad solidaria e ilimitada; sus miembros, en número restringido, no aportaban capital y no recibían utilidades. Los excedentes iban totalmente al fondo de reserva, que era indivisible en caso de disolución de la sociedad.

En 1872 funda la primera federación de crédito en Renania, a la cual le seguirían en 1874 otras dos federaciones similares, la Westfalia y la Hesse. En 1876 agrupa las federaciones regionales y crea el instituto central de crédito Landwirtschaftliche Zentral Darlehnskasse für Deutschland, adoptando la forma de una sociedad anónima, la cual se convirtió, más adelante, en Deutsche Raiffeisenbank A.G.

En 1877 fue creada la unión de cooperativas tipo Raiffeisen. Su nombre es Deutschen Raiffeisengenossenschaft, hasta su fusión en 1930 con la Unión de Cooperativas Agrícolas del tipo Haas. Raiffeisen murió en 1888. Con motivo de la inauguración de un monumento en su nombre, el príncipe Wied, su amigo y protector, pronunció un elocuente discurso, del cual sobresalen las siguientes palabras: "..... fue un hombre sencillo y justo; jamás pensó en sí mismo sino en el prójimo. Este prójimo era para él, el campesino amenazado por el usurero."

1.2. LA COOPERACION COMO BASE DEL COOPERATIVISMO

Carlos Julio Pineda, define a una empresa como "unidad económica constituida por una, varias o muchas personas, para la producción de un bien o de un servicio, con o sin ánimo de lucro"³⁸, por lo que podemos sostener entonces que el cooperativismo está compuesto por empresas³⁹ cooperativas (sujetos jurídicos) y por las personas que forman parte de esas unidades (sujetos naturales) y su formación y desarrollo están enmarcados

³⁶ El Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional ACI, celebrado en Viena en 1930, constituyó un "Comité de Los Principios de Rochdale" cuyas funciones consistieron en determinar en que medida las reglas establecidas en Rochdale serían aplicadas por las organizaciones cooperativas del mundo.

³⁷ A la edad de 27 años es designado alcalde de Weyerbuch, donde se revela como un gran organizador. Durante el invierno 1847-1848, la región padece hambre extrema; es cuando RAIFFEISEN organiza el aprovisionamiento de harina y se preocupa por la fabricación del pan, que se vendía a dos precios: uno, para los ricos, y el otro, para los pobres.

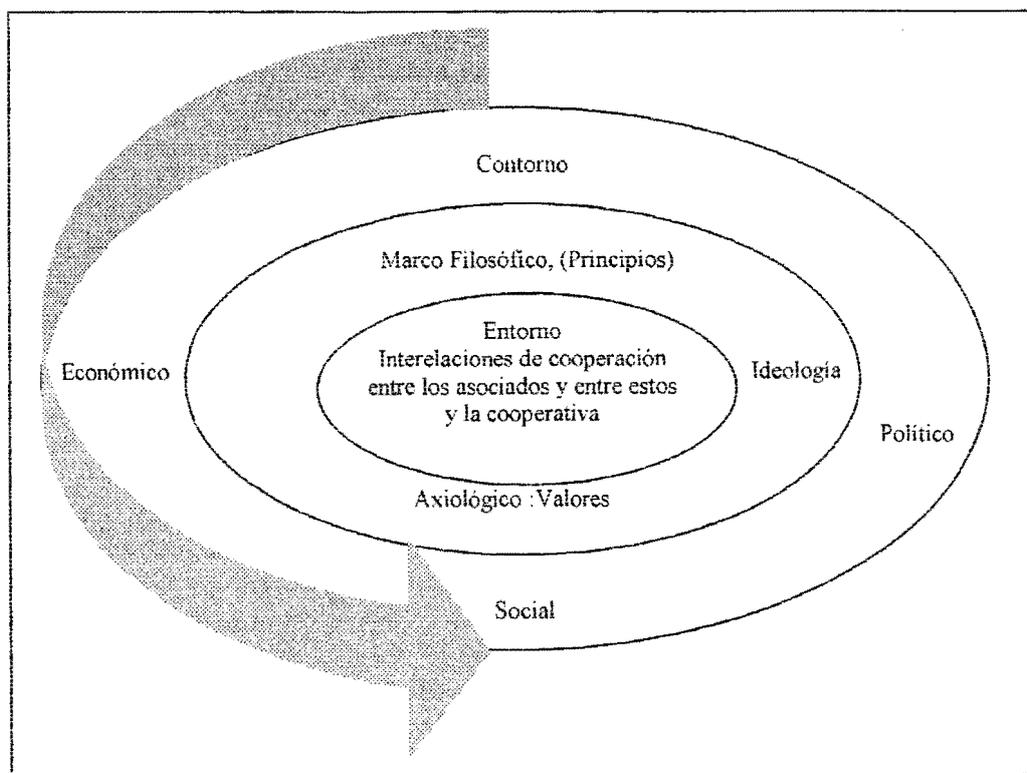
³⁸ Carlos Julio Pineda, "Las empresas de la Economía Solidaria en Iberoamérica", Santa fe de Bogotá, McGraw-Hill, 1999, pág 10

³⁹ La ruptura del viejo paradigma de que las cooperativas son entidades sin fines de lucro, permite en la actualidad referirnos a las cooperativas como empresas, puesto que si bien su objetivo primordial no es el lucro como tal, estas reconocen la necesidad de buscar excedentes que permitan la capitalización y generación de reservas.

dentro de ciertos parámetros doctrinarios y dentro de determinadas reglas de operacionalidad. La realidad que sería objeto del conocimiento está constituida tanto por las empresas cooperativas como por las personas que las forman; sin embargo, "dichas empresas existen en cuanto existen las personas que las forman"⁴⁰ Las empresas cooperativas no se pueden separar de su elemento esencial, las personas, pero tampoco podemos estudiar a las personas separadas de la cooperativa. La interrelación entre asociados y la cooperativa, y entre ésta y aquellos, así como lo que se produce entre los asociados⁴¹ mismos que dan lugar a una serie de fenómenos, los que con sus causas y efectos forman parte de la realidad que nos hemos propuesto estudiar, pero esa realidad "cooperación" expresada en cualquiera de las formas mencionadas, está a su vez inmersa e íntimamente relacionada con el contexto social, económico, axiológico, etc., dentro del cual se desarrolla el proceso de la cooperación. De esta manera dicha realidad se torna compleja, puesto que no podemos aislarla completamente, sino que hace parte de un todo. Ese todo constituye la "realidad de la cooperación". Figura No 3

Así que la realidad "cooperación" está determinada por las personas que integran el grupo asociativo en calidad de socios, por el contrario el conjunto de interrelaciones que se dan entre los asociados, que en su conjunto forman el entorno, y por un complejo de realidades exteriores, que actúan sobre la cooperación y que aquí denominamos el contorno. Además intervienen los parámetros filosóficos y axiológicos dentro de los cuales se desarrolla la actividad de la cooperación.

Figura No 3
REALIDAD DE LA COOPERACION



Fuente: RAMIREZ, B. *Teoría y Doctrina Cooperativa*
Elaboración: El autor

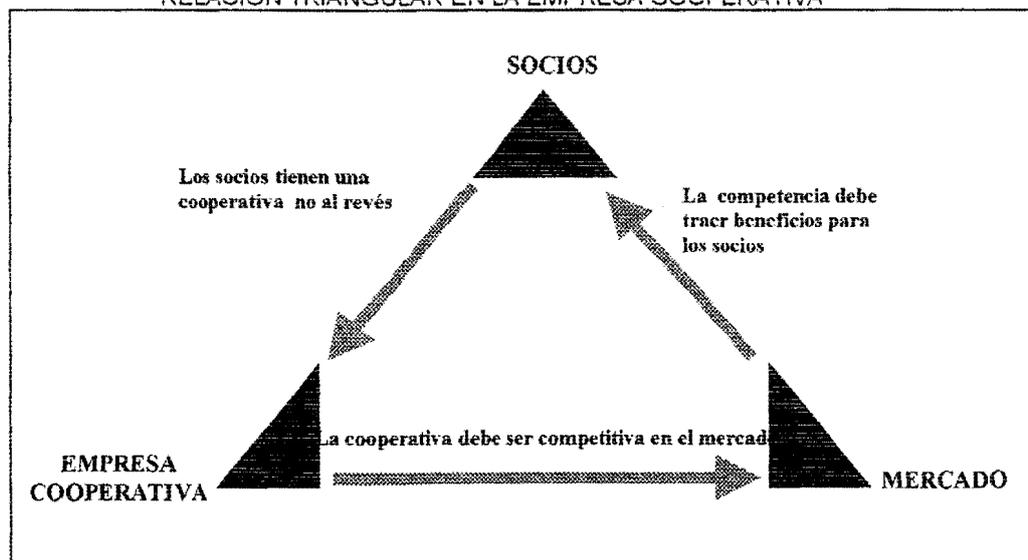
⁴⁰ Benjamín Ramírez. Ob.cit., pág 58

⁴¹ Denominamos asociado o socio, a aquellos integrantes que mantienen una relación activa con la cooperativa.

Los condicionantes externos que actúan sobre la acción de la cooperación son diferentes, y ellos dependen a su vez, del tipo de actividad que desarrolle la cooperativa, pero también de otros factores tales como el grado de desarrollo de la competencia económica, de las leyes de otros sectores económicos, del sistema político, económico, social etc. Los factores externos que conforman el contorno no forman parte estrictamente de la realidad cooperativa, pero si la condicionan, tal es el caso, por ejemplo, de las exigencias y condicionantes que impone el mercado y lo que deriva de dichos condicionantes como son: eficiencia, eficacia, competitividad etc., de ahí que la empresa cooperativa como sostienen Duffer, debe establecer una relación triangular en la que se incorporan los asociados y el mercado (Figura 4). En tanto que los fenómenos que conforman su entorno, como los asociados y las interrelaciones, sí hacen parte de esa realidad. El marco filosófico, axiológico e ideológico constituye la doctrina la que su vez condiciona el desarrollo de dicha realidad.

En una cooperativa, por ejemplo, la naturaleza de las relaciones entre los asociados y entre estos con ella son de índole económica y social, ambas se condicionan mutuamente y se realacionan íntimamente. En razón a esto la cooperativa es un ente que tiene una estructura dual, pero dentro del mismo universo indivisible, es decir una misma naturaleza. Pero la naturaleza en una forma asociativa de cooperación no está dada por la esencia de las interrelaciones entre los asociados y de estos con la entidad, sino en la interrelación con que ellos realizan, es decir, en los objetivos que persiguen como producto de tales interrelaciones. Se entiende que las interrelaciones entre los socios no se dan directamente sino a través de la cooperativa.

Figura No 4
RELACION TRIANGULAR EN LA EMPRESA COOPERATIVA



Fuente: ACI
Elaboración: El autor

Suponiendo que la cooperativa no fuese cooperativa sino otro tipo de unidad económica conformada también por personas, las interrelaciones de sus integrantes con dicha unidad o de estas con sus miembros no se diferenciarían probablemente en nada de las que se operan en una cooperativa, serían las mismas, por ejemplo: las de comprar y vender, las de ahorrar y obtener préstamos, las de participar en elecciones de cuerpos directivos, o las de ejercer control, en una y en la otra.

Para ubicar la intencionalidad de las interrelaciones, tenemos que analizar por separado las características de los elementos que se encuentran en una entidad con relación a la cooperación, para ello utilizaremos como guía cuatro aspectos identificados por Benjamín Ramírez:

- i. *Los sujetos que conforman la cooperación*
- ii. *Las causas que la motivan*
- iii. *Los objetivos que a través de ella se persiguen*
- iv. *La forma como se realizan*

1.2.1. LOS SUJETOS QUE CONFORMAN LA COOPERACION

Como hemos venido analizando, una cooperativa es una entidad de cooperación y una de las características fundamentales de dicha entidad es que el socio cumple simultáneamente varios roles: propietario, trabajador, usuario etc., esta característica es la que Benjamín Ramírez denomina "criterio de identidad" el cual considera al asociado como sujeto y al mismo tiempo como objeto de la cooperación, es decir que el asociado es propietario y beneficiario de la empresa.

Dieter Hubenthal, considera en cambio que este "criterio de identidad" en lo que a cooperativas financieras se refiere, en más de una ocasión ha degenerado en un conflicto de intereses entre ahorradores y deudores netos, particularmente en las cooperativas latinoamericanas, en donde todos son potenciales deudores netos, debido a que la estructura de incentivos se dirige solamente al crédito; sin embargo, anota que la dominación de los deudores netos depende mucho del volumen del saldo.

Si tomamos a la cooperativa como ejemplo, las acciones que el asociado ejerza en calidad de dueño no pueden ser contrarias a lo que realiza el mismo en posición de usuario o en la posición de trabajador, y viceversa. La posición de propietario le otorga al asociado el derecho de decidir sobre los objetivos hacia los cuales se debe dirigir la actividad de la cooperativa. Pero siendo el mismo objeto de las decisiones deben ser esencialmente distintas a las que se toman en otro tipo de empresas en donde el objetivo es diferente, y también diferentes a los que el asociado toma fuera de su grupo de cooperación.

1.2.2. CAUSAS QUE MOTIVAN A LA COOPERACION

Las necesidades individuales son y siguen siendo el factor fundamental que impulsa las relaciones económicas y sociales entre individuos, tal hecho se confirma en la cooperación a través de una cooperativa. Por esta razón no debe verse a la cooperativa como una organización "clerical" en la que los asociados han renunciado a sus legítimas aspiraciones individuales para dar paso a las aspiraciones colectivas, de ninguna manera, y esto no tiene por que contrariar el sentido de la cooperación, lo que ocurre es que cada individuo al aceptar cooperar sabe que se servirá del esfuerzo de otros y que el suyo se sumará para igualmente servir a otros, el asociado sabe que a través de esta forma de cooperación podrá alcanzar objetivos que solo podría resultar virtualmente imposible conseguirlos.

1.2.3. LOS OBJETIVOS QUE SE PERSIGUEN A TRAVES DE LA COOPERACION

Este es un aspecto difícil de precisar, ya que la presencia misma de una diversidad de individuos hace intuir la existencia de una gama de objetivos que eventualmente se buscarían alcanzar a través de la cooperación; sin embargo es necesario tener claro que el beneficio de uno de ellos no podría de ninguna manera estar por encima del beneficio del colectivo o de la mayoría de cooperados, al amparo de esta reflexión, hoy por hoy el asociado

busca satisfacer dos aspiraciones: la primera tiene que ver con lograr un cierto tipo de beneficio social que no le pueden ofrecer otras organizaciones, beneficio que se constata fundamentalmente en "servicios"⁴²

Inicialmente esto haría pensar que queda postergada la aspiración de conseguir por su aportación un beneficio de orden económico; sin embargo, en la actividad de ahorro y crédito específicamente esto va dejando de ser así, ya que ahora este mismo socio no solo busca un beneficio social "servicio", sino que persigue también obtener el máximo rendimiento por su dinero, de ahí que como analizamos anteriormente la cooperativa debe organizarse bajo el esquema de "empresa" y que estas aspiraciones de los socios legitiman la búsqueda de excedentes por parte de la organización, caso contrario es imposible alcanzar los objetivos indicados.

1.2.4. LA FORMA COMO SE REALIZA LA COOPERACION

Las personas, al ingresar a la cooperativa acuerdan realizar sus operaciones en conjunto, es decir, a través del mecanismo de cooperación. Según lo anterior, los asociados al decidir entrar en un proceso de cooperación, aceptan al mismo tiempo perder su individualidad relacionada con el tipo de operaciones que realiza la cooperativa, puesto que la ceden a ella y esta hace las operaciones en nombre del colectivo, aunque paradójicamente el interés individual siga permaneciendo en cada uno de sus asociados.

Para que la cooperación funcione, se requiere que los asociados participen, es decir, que ellos dinamicen las operaciones con su cooperativa y a través de ella con los demás asociados. Para lograrlo la cooperativa tendrá al mismo tiempo, que incentivar la participación de los asociados en forma permanente. Para que la cooperación y la participación se den plenamente, se requiere que los asociados tengan un espacio de libertad, y una igualdad de poder en la discusión y en la toma de decisiones. Esto se da a través del ejercicio de una auténtica democracia participativa, otra característica necesaria para que la cooperación se realice.

1.3. QUE ES UNA COOPERATIVA

La declaración de Manchester define la cooperativa de la siguiente manera: "Una cooperativa es una asociación autónoma de personas agrupadas voluntariamente para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente"⁴³. Esta definición es intencionalmente, una declaración mínima; por tanto, no es una descripción de la cooperativa "perfecta". Por consiguiente, intencionalmente es amplia en su campo de acción, al reconocer que los miembros de los diferentes tipos de cooperativas estarán involucrados de distintas formas y que los miembros deben tener cierta libertad al organizar sus asuntos. Se espera que esta definición sea útil al redactar la legislación, educar a los miembros y preparar libros de texto; sin embargo vale la pena recalcar las siguientes características:

La cooperativa al ser autónoma: debe ser tan independiente del gobierno y las empresas privadas como sea posible.

⁴² Tradicionalmente las cooperativas de ahorro y crédito han prestado a sus socios una diversidad de servicios tales como: comisariato, farmacia, atención médica etc.; sin embargo a medida que se incorporan los esquemas de supervisión bancaria, las cooperativas han debido entregar estos servicios a terceros y ocuparse de su actividad esencial, esto es: intermediación financiera. En el caso concreto del Ecuador, la existencia de dos tipos de leyes para el control de las cooperativas de ahorro y crédito, ha dado lugar a que el grupo de cerca de 300 cooperativas que no se encuentran bajo el control de la Superintendencia de Bancos, sigan subsidiando estos servicios, que si bien son de utilidad para el socio, en la mayor parte de casos no son rentables lo que significa que a la postre se están consumiendo los mismo recursos de los socios los cuales bien podrían ser utilizados apropiadamente en la colocación de créditos.

⁴³ Alianza Cooperativa Internacional ACI, "Declaración de Principios y Valores", Manchester, 1995

Se dice que es una "asociación de personas"⁴⁴. Esto significa que las cooperativas tienen la libertad de definir "personas" en cualquier forma legal que escojan. Muchas de las cooperativas primarias alrededor del mundo admiten sólo seres humanos individuales. Muchas otras cooperativas primarias admiten "personas jurídicas", que en muchas jurisdicciones incluyen compañías a las que se les conceden los mismos derechos que a cualquier otro miembro. Las cooperativas de otro nivel que el primario, en su mayoría son cooperativas cuyos miembros son otras cooperativas. En todos los casos, la naturaleza de su práctica democrática es un asunto que debe decidir su membresía. Las personas están unidas "voluntariamente". Asociarse a una cooperativa no debe ser obligatorio. Dentro de los propósitos y recursos de las cooperativas, los miembros deben ser libres para unirse o irse.

Los miembros de una cooperativa "Satisfacen sus necesidades económicas, sociales y culturales." Cabe recalcar que las cooperativas las organizan sus miembros, para sus miembros, para su beneficio individual y mutuo. Normalmente, las cooperativas deben funcionar dentro del mercado y entonces deben ser manejadas eficiente y prudentemente. En su mayoría, existen principalmente para satisfacer sus fines económicos, pero también tienen objetivos sociales y culturales. "Social" quiere decir la satisfacción de sus objetivos sociales, tal como la provisión de servicios de salud o de guardería. Tales actividades deben ser conducidas de una manera económica para que provean el tipo de servicio que beneficia a los miembros. Las cooperativas también pueden abarcar metas culturales de acuerdo a los intereses y deseos de los miembros: por ejemplo, asistir en la promoción de una cultura nacional, promoviendo la paz, patrocinando deportes y actividades culturales, y mejorando las relaciones de la comunidad. En verdad, en el futuro ayudando a proveer una mejor manera de vivir cultural, intelectual y espiritual puede convertirse en una de las maneras más importantes por la cual las cooperativas pueden beneficiar a sus miembros y contribuir a sus comunidades.

La cooperativa es "una empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente"⁴⁵. Esta frase recalca que, dentro de las cooperativas, se distribuye el control entre sus miembros sobre una base democrática; es especialmente importante al diferenciar las cooperativas de otros tipos de organizaciones, como las empresas controladas por el capital o por el gobierno. Cada cooperativa es también una "empresa" en el sentido de que es una entidad organizada, que funciona normalmente en el mercado; debe, por lo tanto, esforzarse por servir a sus miembros eficiente y eficazmente persiguiendo para el efecto un excedente legítimo a través de la gestión empresarial que a su vez redunde en el crecimiento de la institución en el tiempo. Figura No 7

1.4. LA PERSONA, EL CENTRO DE LA EMPRESA COOPERATIVA

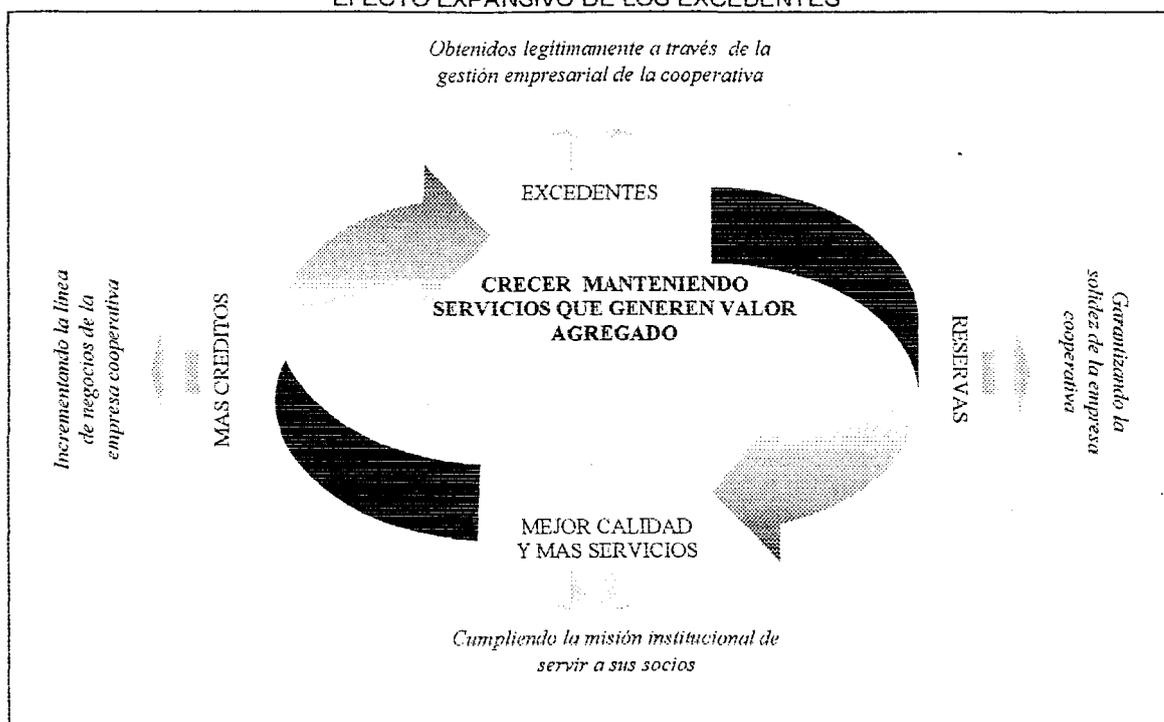
Hablar de la "persona" como figura central en la empresa cooperativa significa ir directamente al corazón del cooperativismo como la expresión más representativa de la cooperación, a su naturaleza, a su modo de ser. La empresa cooperativa es una sociedad de personas, no de capital. Este aspecto define en modo estructural la importancia central de la persona en la cooperativa, como socio, consumidor, como trabajador, como ciudadano.

⁴⁴ W. Watkins. "Los principios cooperativos hoy y mañana", Bogotá, Esacoop, 1989, pag 37

⁴⁵ Pero la democracia es cada día más una cuestión de equidad que de igualdad. El principio de un hombre un voto se mantiene para las cooperativas de base, pero para las cooperativas de segundo, tercer y otros niveles está totalmente aceptada la práctica de los votos ponderados, como lo hace la misma Alianza Cooperativa Internacional, cuando se dio el caso de que muchas organizaciones cooperativas donde las grandes empresas se retiraron porque no ven reflejados sus intereses en la organización y eso ha perjudicado a la grande que se re-tira y a las pequeñas que se quedan solas. Son necesarias fórmulas de ponderación con base a miembros, territorios, productos, operaciones y/o capital.

La globalización, la complejidad creciente, la construcción de la sociedad de la información, la transformación del trabajo y de las relaciones de trabajo, el aumento progresivo del peso de los trabajadores con un alto grado de competencia (knowledge worker), las demandas de la empresa de mayor calidad, creatividad, adaptabilidad, pertinencia, el empuje hacia valores propios de la autorrealización y hacia motivaciones intrínsecas, son algunos de los motivos principales que contribuyen a colocar a la persona al centro de la organización.

Figura No 5
EFECTO EXPANSIVO DE LOS EXCEDENTES



Fuente: CEDECOOP
Elaboración: El autor

Peter F. Drucker⁴⁶ sostiene que en las organizaciones aumenta, cada vez más, la parte de los trabajadores profesionalizados cuya relación con la empresa, con los Jefes, tiende a parecerse más a la relación que existe entre el director de orquesta y el instrumentista, que a aquella entre Jefe y empleado, típica de la relación jerárquica tradicional. Y continúa: "En una organización que se basa cada vez más en las aptitudes, un número cada vez más grande de empleados será tratado como si fueran 'voluntarios'".

De esta manera la centralidad de la persona en la organización asume connotaciones cada vez más precisas, como ha siempre sostenido A. Maslow, cuyo modelo sobre la motivación conocen y aceptan, desde hace varias décadas, las empresas, aunque en modo superficial y reductor, ya que han siempre preferido marginar sus aportaciones principales.

Dentro de este cuadro introductor debemos hablar de la centralidad de la persona en la empresa cooperativa, y de esta manera, una contribución ulterior de reflexión y debate deberá ser aquella relativa a las peculiaridades de la cooperativa. En otras palabras, deberemos evidenciar con relación a las empresas privadas, de capital - las

⁴⁶ P.F. Drucker, "Le sfide di management del XXI secolo", Franco Angeli, Milano, 1999.

diferencias que caracterizan a la empresa cooperativa, permitiéndole asignar al hombre un papel central, protagonista, en la organización.

La empresa cooperativa se encuentra hoy ante un reto vital, del cual depende la existencia misma de la cooperativa: lograr ser competitivos como empresa en un contexto caracterizado por una globalización creciente, ser capaces de establecer una identidad fuerte, adecuada para las transformaciones de la sociedad y del mercado: seguir siendo nosotros mismos, cambiando profundamente. Lograr establecer una forma empresarial diferente, que sepa combinar eficazmente la eficiencia la competitividad para estar en el mercado fortaleciendo la cooperación y propiciando la solidaridad como alternativa a todo aquello que nos empuja, cada vez más, hacia una economía liberalista y una globalización "caníbal".

Esta fuerte exigencia de cambio se ha ya presentado en el pasado, es una historia que se repite en diferentes generaciones: desde el establecimiento de las cooperativas hasta la modernización de la red de distribución y la globalización. De esta manera se proponen de nuevo algunas preguntas: cómo ser competitivos, cómo adquirir una eficacia y eficiencia organizativas a la altura de los retos, cómo evitar homologarse a la empresa del capital⁴⁷, cómo responder a los retos del consumo, es decir, cómo enfrentar los problemas de siempre en escenarios completamente nuevos y, en muchos aspectos, desconocidos. Cómo, en otras palabras, conseguir responder a un ataque directo de grandes grupos multinacionales, muy fuertes, ya sea en el campo de la conveniencia que en aquel, más amplio, de la tutela del consumidor, siendo estos elementos que han siempre caracterizado el cooperativismo ante los ojos del consumidor.

Dentro de este contexto regresamos a esta análisis respecto a la centralidad de la persona en la empresa cooperativa. Esta representa, sin duda alguna, una decisión estratégica que siempre ha caracterizado a la cooperación, pues constituye su naturaleza. En la "declaración de identidad cooperativa" de la Alianza Cooperativa Internacional⁴⁸ se dice: "Una Cooperativa es una Asociación autónoma de individuos que se unen voluntariamente para satisfacer las propias necesidades económicas, sociales y culturales y las propias aspiraciones, a través de la creación de una sociedad de propiedad común controlada democráticamente".

Afirmar esto con fuerza, comunicarlo, traducirlo en actos, aplicarlo con coherencia y transparencia, colocar a la "persona" al centro de la cooperativa, significa dar valor a los recursos, las oportunidades, las necesidades, las potencialidades del hombre visto como ciudadano, como consumidor, como socio, como trabajador. Significa valorizar a la persona en un enfoque económico y social integrado, que estimula la búsqueda activa de momentos de "síntesis" personales, económicos, sociales.

"La gran diferencia fundamental entre empresa cooperativa y empresa de capital se encuentra en la naturaleza de la misma, en su ser, en su alma: la empresa cooperativa es una empresa de personas, siendo de esta manera fundamental que coloque a la persona al centro de sus valores, sus estrategias, sus decisiones"⁴⁹

Se podría decir que, ante el reto de la globalización, una respuesta apropiada, como empresa cooperativa, es la de ver y valorizar a la persona globalmente, desde un punto de vista que no sea fragmentario, que integre y se dirija hacia la autorrealización y la solidaridad, no hacia la enajenación y el individualismo. Esta perspectiva, este modo

⁴⁷I Barberni, "*Competere per cosa*", Roma, Liocorno Editori, 1995.

⁴⁸ Alianza Cooperativa Internacional ACI, "*Identidad Cooperativa*", San Luis de Potosí, 1997, pág 29

de considerar a la empresa dentro de la sociedad en la cual trabaja que es característico de la empresa cooperativa, representa, cada vez más, una tendencia para las empresas en general.

Una investigación recientemente llevada a cabo en Francia por Forescen, Observatoire International des Tendances Sociologiques, ha permitido enfocar algunas tendencias fundamentales que cambiarán la sociedad a nivel mundial en los próximos años⁴⁹ La investigación de Forescen, como establece Donata Fabbri en uno de sus artículos, "ha puesto en evidencia una tendencia a querer reemplazar, en los próximos años, las 'varias morales sustitutivas' que han aparecido durante los años '80, frecuentemente fundadas en la subjetividad y en las decisiones egoistas, con un tipo de moral fundada en el diálogo y el "paternalismo". Una moral basada en orientaciones positivas de apertura hacia los demás y hacia el interés social. Esta parece ser la tendencia de comportamiento organizativo, de moral organizativa, que se comienza a anunciar ahora y que se irá formando cada vez más durante los próximos años".

La empresa cooperativa, en su historia, sus raíces, sus valores, su organización, cuenta con dos grandes oportunidades para hacer frente a los retos recordados precedentemente: la visión de los socios/consumidores y las personas que trabajan para la cooperativa como parte integrante y sinérgica de un sistema que responde a la lógica propia de la cooperación. Afirmar la importancia central de la persona en la empresa cooperativa significa recuperar el profundo valor de la relación con las personas, con los trabajadores, con todos aquellos que colaboran, interna o externamente, para el éxito de la empresa. El reto en el campo de los recursos humanos es uno de los más grandes para el futuro de la cooperación, ya que las personas son el patrimonio fundamental de la empresa, difícilmente sustituible: valor que todos reconocen, pero que no siempre se pone en práctica en el desempeño del trabajo.

1.5. FUNDAMENTOS DEL COOPERATIVISMO

En la declaración de Manchester, se enumeran siete principios : Asociación Voluntaria y abierta; Control democrático de los miembros; Participación económica; Autonomía e Independencia; Educación, Entrenamiento e información; Cooperación entre cooperativas, y Compromiso con la Comunidad.

Hemos pretendido ser determinantes en el sentido de que la cooperativa debe ser una "empresa" sin embargo esto se ha confundido unas veces de manera voluntaria y otras en forma deliberada para soterrar dos componentes cruciales al hablar de cooperativas: principios y valores. Mas allá de que el trabajo de compilación haya sido realizado por la Alianza Cooperativa Internacional ACI, incluso aquellos movimientos que están fuera de la mencionada organización tienen por si mismo identificados sus propios principios y valores.

Resulta interesante analizar como la administración moderna en el ámbito de la "planificación estratégica" da singular importancia a la identificación de valores con el fin de establecer la misión y visión de la organización; sin embargo las cooperativas que en esencia ya cuentan con este aporte, pretenden en sus sesiones de planificación buscar otros principios y valores por encontrar a los actuales supuestamente "caducos", no se trata de darle a este tema una connotación "doctrinaria", sino mas bien de reconocer la necesidad de que las cooperativas validen estos aspectos que constituyen un desafío para la organización como tal y mas aún para sus hombres y mujeres dirigentes.

⁴⁹ Carlos Uribe, "*Bases del Cooperativismo*", Bogotá Fondo Nacional Universitario, , 1984, pag 133

⁵⁰ B. Cathclat "*L'imperatif morale*", Paris, Forescen, Dcnocl, 1997.

En opinión de Kaplan, "Mucha gente entiende los principios como mandamientos rigurosos que deben seguirse literalmente. En un sentido, es cierto que los principios deben brindar normas para medir. En otro sentido, deben restringir e incluso prohibir ciertas acciones, mientras que fomentan otras. Empero, los principios son más que mandamientos; también son parámetros para juzgar el comportamiento y tomar decisiones"⁵¹. No es suficiente con preguntarse si una cooperativa cumple los principios al pie de la letra; es importante saber si sigue el espíritu de ellos, si la visión que cada principio proporciona, individual y colectivamente está arraigada a las actividades diarias de la cooperativa. Desde ese punto de vista, los principios no son una lista vieja que debe revisarse periódica y ritualmente; son estructuras habilitadoras, agentes vigorizantes, por medio de las cuales las cooperativas pueden asir el futuro. Los principios que constituyen el núcleo de las cooperativas no son independientes entre sí. Están ligados de forma sutil; si se ignora uno, se menosprecian los demás. Las cooperativas no deben juzgarse sobre la base de un solo principio; por el contrario deben evaluarse de acuerdo con lo bien que observan los principios como un todo.

1.5.1. EVOLUCION DE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS

Los primeros tres principios se dirigen en especial a las dinámicas internas, típicas de cualquier cooperativa; los últimos cuatro, a la operación interna y las relaciones externas de la cooperativa. Al separarse los valores y los principios, estos últimos son identificados más como las directrices por medio de las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores⁵². Por eso los principios pueden y deben cambiar según cambien las condiciones globales en que funcionan las cooperativas. En procura de mantener una perspectiva empresarial, nos concentraremos en el análisis de los principios 3,4,6 y 7.

En este tercer principio de la "Participación económica de los miembros" se generan las más diversas discusiones y propuestas. Incluida la que había hecho el cooperativismo colombiano sobre el valor constante de los aportes, hasta la propuesta final hecha por los franceses en Manchester, al final se medió para que al menos una parte de ese capital fuera de propiedad común.

En el marco de un análisis empresarial, es necesario revisar el impacto de este principio en nuestros esfuerzos de obtener, mantener, incrementar y retribuir el capital, así como la distribución de los excedentes. Lo primero que se resalta es la formación de capital, ya no necesariamente igualitaria, pero equitativa. Más bien se procura que no se desmotive a aquellos que puedan aportar más, pero hay que poner límites y hay que estar alertas sobre la propiedad y el consecuente poder de control de la empresa cooperativa.

Tomemos en cuenta que si bien esto puede resultar un atractivo para ciertos segmentos de población, sobre todo de clase media, a su vez limita la participación en la cooperativa de los grupos más pobres de la población, aquellos que no tienen forma alguna de contribuir en la formación del capital. Por otra parte, se acentúa el poder de los miembros para controlar la empresa cooperativa. Este hecho del apropiamiento de los miembros de la empresa cooperativa, que es reforzado en los principios 2,4 y 5, es de una importancia crucial en nuestra diferenciación como empresa.

⁵¹ Alicia Kaplan de Drimer, "Las cooperativas, fundamentos, historia, doctrina" Buenos Aires Intercoop, 1981, pag 66

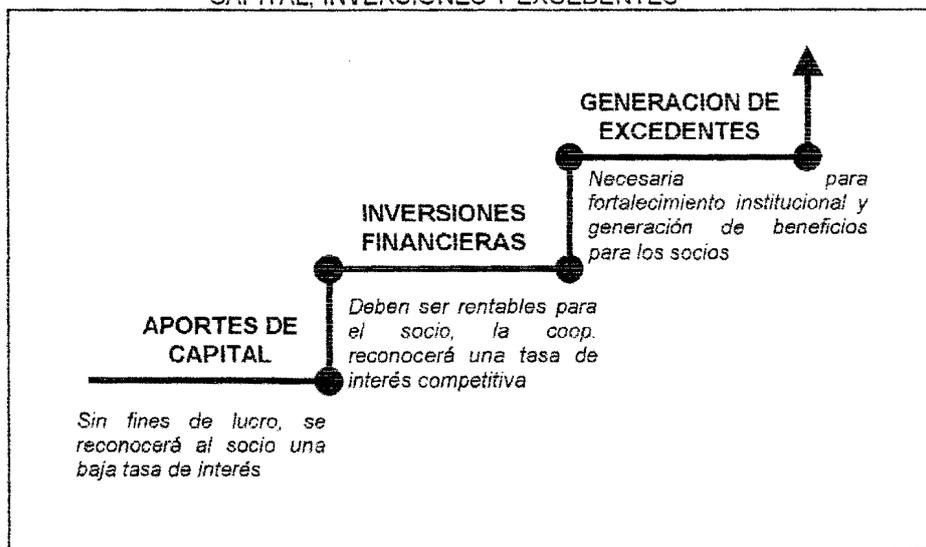
⁵² A Laidlaw, "Las cooperativas en el año 2000", Bogotá, Ediciones Cocentros, 1981, pag 111

Muchas empresas privadas y transnacionales hablan de participación, democracia, y cogestión; pero esas concesiones lo más lejos que llegan es a una parte mínima del excedente, pero nunca llegan al control, ni mucho menos a la propiedad, que es justo lo que sucede en la cooperativa. Por eso debemos estar claros que la condición de que, al menos parte del capital de la cooperativa tiene que ser de propiedad común, busca garantizar la permanencia de la empresa cooperativa que está sirviendo a sus miembros.

Entonces son los miembros de la cooperativa, esos hombres y mujeres, los que van a aportar el capital y van a recibir un interés limitado o ninguno sobre aquel que se suscribe para la membresía. Pero dado que ese capital nunca es suficiente, la cooperativa deberá establecer tasas justas, mejor digamos competitivas, a las inversiones que hacen los asociados. Cada una de estas dos modalidades de contribución a la formación de capital tiene diferente concepto y deben manejarse diferencialmente en la empresa cooperativa⁵³.

Finalmente, este tercer principio se centra en las formas de distribución del excedente. Y aquí hay de nuevo un punto interesante que ha ido variando en el análisis. Cuando hablamos de empresas ¿estamos necesariamente aceptando que la cooperativa tiene ahora fines de lucro? A las cooperativas les diferencia como empresa tener como fin el servicio a nuestros miembros, por lo tanto si el fin pasa a ser el lucro, el obtener la ganancia, o la maximización de la inversión, entonces ya no estamos hablando de cooperativa. Pero esto no nos exonera de la necesidad de tener un beneficio sobre las inversiones, de acumular un capital de trabajo y requerir ciertos niveles de recursos para mantenernos en el sector económico correspondiente. (Figura No 5)

Figura No 6
CAPITAL, INVERSIONES Y EXCEDENTES



Fuente: CEDECOOP
Elaboración: El autor

Edgar Parnell, lo pone muy sencillo en su libro "Reinventando las Cooperativas"; él dice que lo contrario a ganar es perder y una cooperativa, como ninguna otra empresa, no puede existir para perder. Mucha gente no ha querido llamarle ganancia, quieren llamarle excedente, el problema del nombre aquí tampoco es el problema

⁵³ Por ejemplo, en el Grupo Desjardins, los miembros de las cooperativas no pueden suscribir más capital que CND\$5,00, aunque el movimiento Desjardins maneja miles de millones de dólares producto de las inversiones que realizan sus miembros. Por el capital suscrito no hay intereses, y por las inversiones se compete dentro de las regulaciones existentes.

principal. El problema es que de la existencia de ese excedente o de esa ganancia depende que se pueda sostener la condición de la empresa cooperativa.

El cuarto principio de la autonomía e independencia es una continuación, empresarialmente hablando, del principio tercero. Es necesario subrayar de nuevo la propiedad de la empresa cooperativa por sus miembros, por lo que no puede transferirse a elementos externos, ni siquiera al gobierno. Esto tiene que estar muy claro, sobre todo a la hora de formar o ampliar el capital. No se puede ceder autonomía a cambio de capital, por que se pierde la identidad ya que no es el nombre el que da la condición. En las condiciones actuales del desarrollo de esta tormenta neoliberal en nuestro países, la acumulación de capital es justo la estrategia de éxito empresarial. Los procesos de integración regional se están repartiendo entre grandes empresas regionales que están uniendo sus capitales para lograr escalas impresionantes que les permitan una presencia rotunda sobre los mercados⁵⁴.

Por eso ahora las estrategias de formación de capital en las cooperativas, según los principios cooperativos, manteniendo la identidad cooperativa, constituyen uno de los temas importantes sobre los que tendremos que hablar, pensar y encontrar formas creativas más allá de las limitaciones actuales. Tenemos que echar mano a la imaginación para encontrar fórmulas que nos permitan formar capital para nuestras empresas manteniendo nuestra identidad cooperativa.

Otro principio que va directo al ámbito empresarial es el sexto de Cooperación entre Cooperativas, que en su expresión más práctica denominamos alianzas estratégicas cooperativas. Cooperación entre cooperativas como todo, es una cuestión de percepciones⁵⁵. La cooperación entre cooperativas cada día es más una práctica económica, porque la urgencia es mantener la empresa funcionando para servir a sus miembros. Este es un beneficio propio del sector y que puede ser muy competitivo dadas las redes cooperativas existentes a nivel continental y mundial.

El séptimo principio de Compromiso con la Comunidad, "empresarialmente hablando, representa gran importancia para las cooperativas en cuanto a defender sus mercados locales. Las cooperativas han sido por naturaleza empresas centradas en un medio geográfico conocido en que las personas se identifican y las identifican"⁵⁶. Pero ahora que se abren las fronteras y muchas empresas transnacionales andan con patente de corso exprimiendo ganancias rápidas en mercados vulnerables, todo está en riesgo. Son normalmente operaciones rápidas que combinan capital y tecnología, marketing y dumping, así que no es fácil enfrentarlas. Este hecho lleva a pensar respecto a la importancia de revisar las estrategias para defender los mercados locales; es el concepto de relación con la comunidad que se debe desarrollar⁵⁷.

⁵⁴ En el proceso de globalización económica y financiera, las empresas transnacionales y multinacionales se han convertido en actores determinantes, los cuales cuentan con un poder económico real capaz de influir en la organización misma del Estado, cuyos representantes responden a tales intereses al punto de propiciar procesos de integración que favorecen en primer plano las aspiraciones de dichas empresas a través de mecanismos que unas veces parecen responder a los principios del "libre mercado", pero que otras mas bien se muestran proteccionistas.

⁵⁵ Pueden entenderlo como un intercambio de invitaciones a las Asambleas Anuales o como el encuentro entre sector agropecuario y sector financiero, entre sector consumo y sector agropecuario o entre el sector seguros y sectores productivos.

⁵⁶ Rolf Eschemburg, "Teoría Económica de la Cooperación", Buenos Aires, Ediciones Intercop, 1979, pag 34

⁵⁷ El conocimiento de las comunidades y de las personas de esas comunidades, es una ventaja en el momento de generar productos y servicios más adecuados a las necesidades, esa es una ventaja competitiva, el asunto es cómo mantenerla e incrementarla.

Los otros tres principios, siempre desde la perspectiva empresarial, hay que analizarlos con énfasis en el poder de control y propiedad de los asociados sobre la empresa cooperativa. El segundo principio de control democrático de los miembros está reclamando su participación activa en la definición de políticas y toma de decisiones. Es importante aclarar que no se refiere al hecho de entrar en las decisiones operativas de la organización, pero sí en las definiciones estratégicas.⁵⁸

Hemos dejado para el final por ser la síntesis de todo este enfoque empresarial, el Principio de Educación Cooperativa. Este principio ha estado, y estará siempre presente. En la nueva declaración de Identidad Cooperativa se ha modificado para ampliarlo a gerentes, empleados y al público en general. Cuando los gerentes se quejan de que los cuerpos directivos o la asamblea no logra entender sus propuestas de gestión, debemos preguntarles: ¿Y cuál es su presupuesto en educación? o ¿En qué está usando su presupuesto de educación? Porque si se gasta el presupuesto de educación en las fiestas de cumpleaños, o navideñas, y no hay preocupación de formar a aquellos que tienen que tomar las decisiones, no hay derecho a quejarse. Es un problema de inversión. Es un problema empresarial. Cuando se invierte en educación, se invierte en la formación de esos hombres y mujeres que son los cuadros, los tomadores de decisión, los visionarios, y es una forma de invertir en la empresa cooperativa.

1.5.2. LOS VALORES COOPERATIVOS

El movimiento cooperativo tiene una profunda y distinguida historia intelectual. Durante cada una de las últimas diez generaciones de la historia humana, muchos teóricos en varias partes del mundo han dado grandes aportes al pensamiento cooperativo; y la mayor parte de ese pensamiento atañe a los valores cooperativos. Por otro lado, las cooperativas alrededor del mundo se han desarrollado dentro de un variado orden de sistemas de creencias, que incluye todas las grandes religiones e ideologías del mundo. Como esos sistemas de creencias influyen mucho en los líderes y grupos cooperativos, cualquier discusión sobre valores dentro de las cooperativas debe, inevitablemente, involucrar una profunda preocupación por mantener un comportamiento ético apropiado.

La primera frase de los Valores en la Declaración de 1995 se lee como sigue: "Las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad".⁵⁹ (Figura No 6). La "ayuda mutua" se basa en la creencia de que toda la gente puede y debe controlar su propio destino. Los cooperativistas creen, sin embargo, que el completo desarrollo individual sólo puede lograrse en asociación con otras personas. Como individuo, se está limitado en lo que se puede hacer o en lo que se puede lograr. Por medio de la acción conjunta y la responsabilidad mutua, se puede lograr más, especialmente al aumentar la influencia colectiva de uno o su influencia colectiva en el mercado y ante los gobiernos. Los individuos también se desarrollan por medio de la acción cooperativa al aprender destrezas que facilitan el desarrollo de su cooperativa; al obtener comprensión de los otros miembros; por las ideas que obtienen de la amplia sociedad de la que forman parte.

⁵⁸ Toda cooperativa es una empresa de los asociados, donde el consejo de administración representa a esos asociados, donde los cuerpos gerenciales trabajan para esos asociados y donde ni los unos ni los otros los sustituyen. Y aquí tenemos que recalcar el compromiso de las personas electas con los miembros. No puede ser que en las cooperativas continúe la práctica de que la gente vota pero no elige. La cooperativa, como empresa, maneja recursos, genera recursos, necesita que los miembros de la cooperativa puedan ejercer su derecho de elección en forma real, aplicándolo en beneficio de aquellos que tuvieron un buen desempeño, pero también pidiendo cuenta a aquellos que no lo hicieron así.

⁵⁹ Alianza Cooperativa Internacional ACI, "Declaración de principios y valores cooperativos", Manchester, 1995

“Responsabilidad propia” quiere decir que los miembros asumen la responsabilidad para su cooperativa, para su creación y vitalidad continua. Además, los miembros tienen la responsabilidad propia de promocionar su cooperativa con sus familias, amigos y conocidos. En fin, “responsabilidad” quiere decir que los miembros son los responsables para garantizar que su cooperativa mantenga su independencia de otras organizaciones públicas y privadas.

Las cooperativas se basan en la igualdad. La unidad básica de la cooperativa son sus miembros, que pueden ser tanto un ser humano como un grupo de seres humanos. La personalidad humana como base, es una de las principales características que distingue a la cooperativa de las empresas controladas primordialmente por los intereses de capital. Los miembros tienen derecho a participar, ser informados, ser escuchados y ser involucrados en la toma de decisiones. Del mismo modo, lograr equidad dentro de la cooperativa es un reto continuo e interminable.

La equidad se refiere, en primer término, a la forma en que se trata a los miembros dentro de la cooperativa. A la hora de retribuirles su participación en la cooperativa se les debe tratar equitativamente; casi siempre se hace por medio de la repartición de dividendos, asignación de reservas de capital a su nombre o la reducción en los costos.⁶⁰

El último valor operacional es la “solidaridad”. Este valor tiene una larga y venerable historia dentro del movimiento internacional. Dentro de las cooperativas, asegura que la cooperación no sea solo un disimulado interés particular limitado. Una cooperativa es más que una asociación de miembros; es también una colectividad. Los dirigentes tienen la responsabilidad de garantizarle a todos los miembros que tendrán un trato tan justo como sea posible; que siempre se tiene en mente el interés general; y que existe un esfuerzo constante por tratar a los empleados en forma justa (ya sean miembros o no), al mismo tiempo que lo hacen con los que no son miembros, pero que están vinculados con la cooperativa.

La solidaridad significa también, que la cooperativa tiene la responsabilidad de velar por el interés colectivo de sus miembros. En particular, hasta cierto grado representa los bienes financieros y sociales que pertenecen al grupo, bienes que son el resultado de las energías y la participación unidas. En ese sentido, el valor de la solidaridad llama la atención al hecho de que las cooperativas son más que asociaciones de individuos; son afirmaciones de la fuerza colectiva y de la responsabilidad mutua.

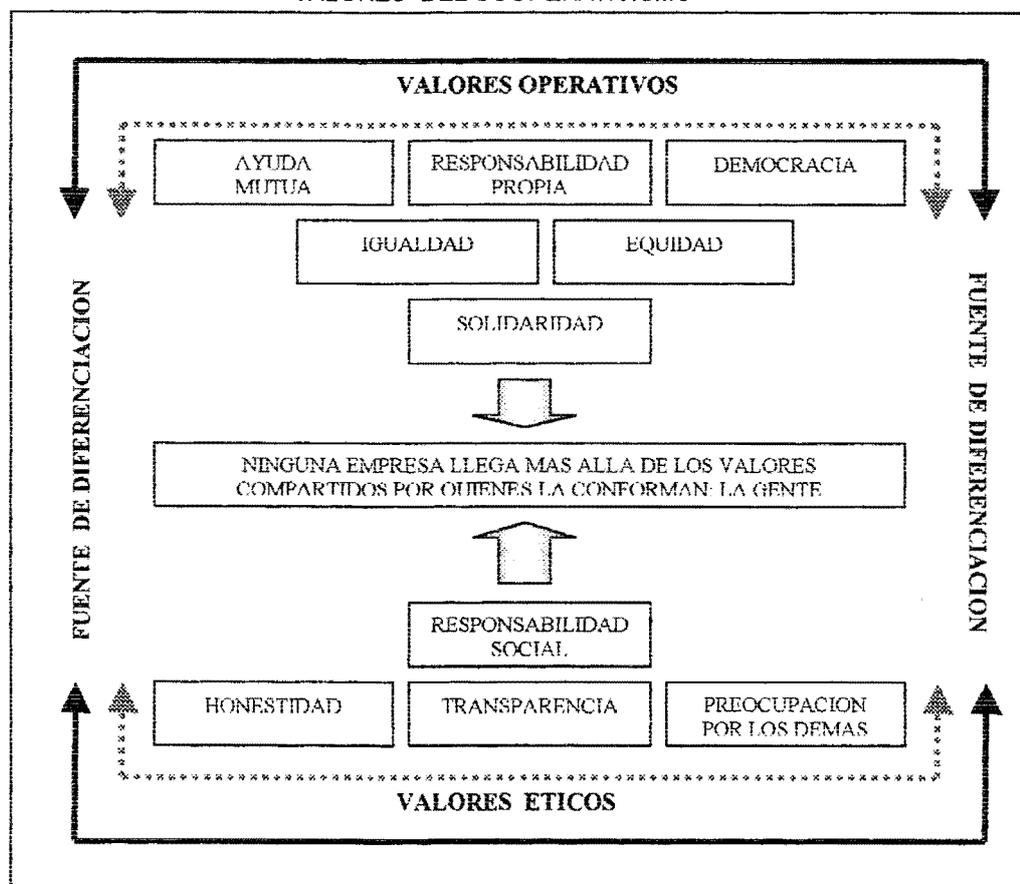
Además, la “solidaridad” significa que los cooperativistas y las cooperativas se mantienen juntos. Aspiran a crear un movimiento cooperativo unido local, nacional, regional e internacionalmente. Ambos cooperan en todas las formas viables para proporcionarles a los miembros la mejor calidad y el menor costo en los bienes y servicios. Ambos trabajan juntos para presentar una sola cara tanto al público como al gobierno. Ellos aceptan que hay una afinidad entre todas las cooperativas, a pesar de sus diversos propósitos y diferentes contextos.

En fin, es necesario subrayar que la solidaridad es la mera causa y consecuencia de auto ayuda y ayuda mutua, dos de los conceptos fundamentales que son al corazón de la filosofía cooperativa. Es esta filosofía la que distingue a las cooperativas de otras formas de organización económica. En algunos países, los conceptos de auto ayuda y ayuda mutua han sido desatendidos por los gobiernos, y las cooperativas han sido organizadas por medio de iniciativa, patrocinio y asistencia financiera por parte del gobierno; el resultado desafortunado es el de

⁶⁰ Desde un punto de vista teórico, la equidad es importante para las cooperativas porque es la forma con la que tratan de distribuir las ganancias o riquezas con base en la participación y no en la especulación.

movimientos controlados y manejados por gobiernos. Por lo tanto, es fundamental que la solidaridad de los cooperativistas y las cooperativas, basada en la auto ayuda y la responsabilidad mutua, sea entendida y respetada, especialmente en los países en desarrollo, pero también en los países industrializados

Figura No 7
VALORES DEL COOPERATIVISMO



Fuente: ACI
Elaboración: El autor

La segunda oración se lee: "Siguiendo la tradición de sus fundadores, los miembros de la cooperativa creen en los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad social y la preocupación por los demás".⁶¹

Los otros valores éticos emanan de la relación especial que tienen las cooperativas con sus comunidades: están disponibles para los miembros de dichas comunidades y tienen el compromiso de ayudar a los individuos que desean ayudarse a sí mismos. Las cooperativas son en parte instituciones colectivas que existen en una o más comunidades. Poseen tradiciones heredadas que se preocupan por el bienestar de los individuos dentro de una comunidad. Por tanto, las cooperativas tienen la obligación de esforzarse por ser responsables ante la sociedad "en todas sus actividades".

⁶¹ "Siguiendo la tradición de sus fundadores . . ." refiere al hecho que todos los movimientos grandes, en sus orígenes, tenían hombres y mujeres extraordinarios quienes hicieron contribuciones sobresalientes como "fundadores." Tales individuos, como los pioneros de Rochdale, Frederick Raiffeisen, Hermann Schultze-Delitsch, Philippe Buchez, Bishop Grundtvig y Alphonse Desjardins son venerados a través de los movimientos que ellos ayudaron a iniciar; son también admirados por los cooperativistas de otros movimientos. Sus contribuciones, además fueron más que prácticas. Tan importante como su pragmatismo fue su ética y su moral.

En resumen, la honestidad, la franqueza, la responsabilidad social y la preocupación por los otros, son valores que deben encontrarse en las organizaciones de todo tipo, pero que son más fuertes e irrefutables dentro de la empresa cooperativa.

1.6. CLASIFICACION DE LAS COOPERATIVAS

Pese a la disponibilidad de recursos de información, siempre estará presente la dificultad para definir apropiadamente a la empresa cooperativa; sin embargo, se debe procurar impregnar en tal definición las más importantes características económicas, sociales y jurídicas aplicables a todas las manifestaciones de tales entidades, del mismo modo resulta difícil establecer una clasificación definitiva de las cooperativas. Refiriéndose a este tema ha dicho el profesor Lavergne: "En todos los países existe una variedad tal de sociedades que reclaman para sí el principio cooperativista que, desorientado, en vano el espíritu trata de agrupar, de coordinar entre sí esos tipos diferentes de cooperativas, pues éstas, rebeldes, parecen separarse por matices indefinibles"⁶²

Para remediar el problema en cuestión, muchos autores se han habituado a clasificar las sociedades según el objeto de cada una de ellas. La naturaleza concreta, técnica, de sus operaciones, no es la misma; algunas de esas sociedades se dice; tienen por fin producir; otras vender o consumir; otras procurar créditos a sus miembros, de donde resultan tres grandes categorías de cooperativas: producción, consumo y crédito; sin embargo, muchas cooperativas al mismo tiempo producen y venden mercancías, prestan y toman prestado capitales, o por lo menos, son susceptibles de hacerlo. Por lo tanto desde el punto de vista de su clasificación, el objeto técnico de su actividad aparece así sin verdadera importancia.

El problema radica entonces en establecer los parámetros de clasificación de las cooperativas, para lo cual podemos acudir a una orientación exclusivamente económica analizando principalmente el procedimiento utilizado para el reparto de utilidades, así entonces:

- i. *Distributivo*
- ii. *Por jornadas de trabajo*
- iii. *Patronal o profesional*

En el distributivo, los excedentes son repartidos entre los compradores en proporción a las compras efectuadas por los mismos, orientación que se aplicaría a las cooperativas de consumidores o distributivas.

Por jornadas de trabajo, significa que la distribución de los excedentes se realiza en proporción a las jornadas trabajadas por cada uno de los asociados, aplicables a las cooperativas obreras y de producción.

En el patronal o profesional, la distribución de las utilidades se realiza en proporción a las aportaciones de los asociados, es decir en función del capital, orientación aplicable a todas las empresas cooperativas de compra, abastecimiento, seguros, crédito, agrícolas o artesanales.

A pesar de las dificultades evidentes para llegar a una clasificación acertada y completa de las cooperativas, lo expuesto demuestra que existe por lo menos, una orientación básica, útil para la división de las mismas en dos grandes grupos, atendiendo al móvil principal de sus asociados dentro de ellas⁶³. Al primer grupo pertenecerían

⁶² Bernard Lavergne, "La Revolución Cooperativa", México, Imprenta Universitaria, 1982, pag 94

⁶³ Después de que el profesor Lavergne, analizara que las cooperativas de ahorro y crédito pueden realizar operaciones de préstamo a los consumidores para fines de consumo o a los trabajadores productores para fines de

aquellas cooperativas cuyos asociados estén en calidad de consumidores de los bienes y servicios que tales cooperativas suministran, tomando la palabra consumidor en su significado obvio. Al segundo pertenecerían las cooperativas a las cuales se afilian los asociados con el propósito principal de valorizar su trabajo. Aplicando el criterio anterior encontraríamos que es posible encuadrar dentro del segundo grupo no solamente las cooperativas de trabajo y producción propiamente dichas, sino también las cooperativas de aprovisionamiento y las de venta, si sus asociados utilizan la cooperativa no como medio de aumentar el rendimiento de su capital, por precios mas favorables en la compra de elementos o en la venta de sus productos, sino para una mejor retribución de su trabajo.

La clasificación anterior tiene sobretodo un valor doctrinario, y deja pendiente algunos problemas de carácter diverso, por ejemplo en relación con las cooperativas de servicios como las de créditos y las de seguros⁶⁴. Así, en una cooperativa de crédito los asociados pueden solicitar préstamos, tanto para la adquisición de bienes de consumo, como para la compra de elementos necesarios en su propio trabajo.

En este análisis, no puede dejarse de lado entonces la presencia de un tipo de cooperativas que realizan actividades múltiples o integrales, que bien puede prestar servicios relacionadas con el primer grupo como los de vivienda, consumo, asistencia médica; pero podrían también prestar servicios que correspondan al segundo grupo, es decir, aprovisionamiento o venta de productos agrícolas o artesanales. Esta consideración, genera la necesidad de incluir un tercer grupo de cooperativas mixtas, en las que será necesario aplicar criterios correspondientes a los dos primeros grupos en cuanto a la prestación de los servicios respectivos.

Finalmente y como se ha señalado en el "estado de la cuestión" de la presente tesis, nuestro sujeto de investigación son esencialmente las cooperativas financieras de ahorro y crédito, por lo que en función de los argumentos tratados hasta el momento podemos proponer la siguiente definición: "la empresa cooperativa de ahorro y crédito es un intermediario financiero que persigue el bienestar económico de sus socios garantizando al mismo tiempo la solidez y rentabilidad de la institución".⁶⁵

1.7. COOPERACION INTERNACIONAL

Desde sus comienzos, las cooperativas han estado buscando maneras para crear estructuras verticales y horizontales que faciliten y mejoren la cooperación. Demostrar solidaridad y compañerismo por medio de la cooperación es un elemento indisociable, pues, del movimiento cooperativo, tal como se expresa en los principios universalmente adoptados del movimiento cooperativo internacional. El sexto principio se refiere explícitamente a la cooperación entre las cooperativas: Las cooperativas sirven a sus socios lo más eficazmente posible y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando conjuntamente mediante estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

Aunque la cooperación internacional entre las empresas cooperativas empezó en Europa ya en el decenio de 1860, en el entorno mundializado de hoy en día la cooperación es aún más pertinente cuando se considera el

producción, concluyó que cualquier tentativa de clasificar a las cooperativas atendiendo el objeto material de su actividad, terminaría en un completo fracaso.

⁶⁴ Una cooperativa de seguros puede establecer el seguro contra robo y este incluir tanto el de los bienes personales como el de aquellos que él necesita para su actividad profesional.

⁶⁵ CEDECOOP, "I Convención Nacional de Directivos de Cooperativas de Ahorro y Crédito", dic/2000

amplio ámbito geográfico de las cooperativas, su fuerza en términos de cuotas de mercado en muchos países y su amplia afiliación en todo el mundo.⁶⁶

Las organizaciones internacionales que tratan con las cooperativas en todo el mundo pueden agruparse en cuatro categorías principales: estructuras internacionales creadas por las cooperativas, organismos internacionales que promueven las cooperativas para el mejor servicio de sus grupos beneficiarios o de sus socios, organizaciones nacionales que promueven internacionalmente las cooperativas y redes con una afiliación heterogénea de cooperadores, cooperativas, organizaciones promotoras e instituciones⁶⁷.

1.8. ESTRUCTURAS COOPERATIVAS INTERNACIONALES

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI), creada por las cooperativas en 1895, es la organización coordinadora del movimiento cooperativo. La ACI reúne, representa y sirve a sus miembros, que incluyen las organizaciones cooperativas nacionales e internacionales en numerosos sectores económicos que van desde la agricultura a la banca, la energía y la industria, y desde los seguros a la pesca, las viviendas, el turismo y las cooperativas de consumo. En total, la ACI tiene más de 230 organizaciones miembros de más de 100 países distintos que representan a más de 730 millones de individuos en todo el mundo.

El principal objetivo de la ACI es promover y fortalecer las cooperativas autónomas en todo el mundo. Mediante sus actividades internacionales, regionales y nacionales, la ACI también procura acentuar y defender los valores y principios del cooperativismo, estimular relaciones mutuamente provechosas entre sus organizaciones, de carácter económico o de otra índole, así como favorecer el progreso económico y social de sus afiliados y de sus comunidades.⁶⁸

Las cuatro organizaciones especializadas de la ACI son: la Federación Internacional de Cooperativas de Seguros Mutuos (ICMIF)⁶⁹, la Asociación Bancaria Cooperativa Internacional (ICBA)⁷⁰, el Comité Internacional de

⁶⁶ El movimiento cooperativo internacional ha asumido una dimensión que no encuentra igual en otros movimientos internacionales de base asociativa. Los miembros de empresas cooperativas asociadas en federaciones nacionales y sindicatos, asociados a su vez a la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), son aproximadamente 730 millones. No todas las cooperativas están asociadas a la ACI, se estima que el número total de cooperativistas en todo el mundo sea de aproximadamente 800 millones.

⁶⁷ Véase también G. Ullrich: «*International Organizations and Structures in the Service of Cooperatives*», en *Journal of Cooperative Studies*, mayo de 1997.

⁶⁸ <http://www.coop.org>.

⁶⁹ La ICMIF fue fundada en 1922 y representa actualmente a más de 240 cooperativas y sociedades de seguros mutuos que pertenecen a 100 organizaciones afiliadas de 61 países. La ICMIF incluye un programa de desarrollo que ayuda a los movimientos cooperativos y sindicales a desarrollar servicios cooperativos de seguros, particularmente en los países en desarrollo. Cuenta asimismo con un servicio de reaseguro que permite a las sociedades cooperativas de seguro distribuidas en todo el mundo intercambiar servicios de reaseguro. El tercer organismo de apoyo de la ICMIF, la Allnations Inc., se dedica sobre todo a ayudar a obtener las garantías de préstamo requeridas por las cooperativas de seguro recién creadas; sin embargo, actualmente éste está adquiriendo un papel más activo en materia de asistencia a las sociedades cooperativas de seguro.

⁷⁰ La ICBA fue creada en 1992 por los bancos cooperativos nacionales y las organizaciones financieras con el objetivo de intercambiar información; promover la cooperación entre bancos cooperativos; fomentar el desarrollo de nuevos bancos cooperativos mediante el asesoramiento y la asistencia, y estudiar e investigar los temas de interés común, por ejemplo: formación de capitales, la aplicación de los valores cooperativos en los bancos, etc. La ICBA cuenta con 68 organizaciones miembros de 40 países de todo el mundo.

Cooperativas Industriales, Artesanales y de Servicio (CICOPA)⁷¹ y la Organización Internacional para el Comercio Distributivo Cooperativo entre Consumidores (INTERCOOP)⁷².

El Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) es otra organización internacional establecida como cuarto nivel del movimiento de asociaciones de crédito en 1971. Los miembros del WOCCU incluyen las asociaciones de crédito regionales y nacionales de todo el mundo y varias asociaciones cooperativas y organizaciones de negocios y servicios. El WOCCU tiene por objetivo ayudar a sus miembros a organizar, ampliar, mejorar e integrar las asociaciones de crédito y las instituciones relacionadas como instrumentos efectivos de desarrollo económico y social de la gente. En 1991, el WOCCU representaba a 85 movimientos nacionales de asociaciones de crédito, con cerca de 90 millones de miembros de las asociaciones de crédito.

El WOCCU sirve como foro para el intercambio de ideas e información, brinda servicios a sus miembros, promueve el desarrollo de la asociación y del crecimiento y representa los intereses de sus miembros, y extiende los servicios financieros cooperativos a las zonas en las que la gente necesita y recaba estos servicios. El WOCCU coordina también reuniones periódicas para hacer frente a la evolución de las funciones y necesidades de los ahorros en todo el mundo y el movimiento de asociaciones de crédito, y representa al movimiento de asociaciones de crédito ante los organismos nacionales e internacionales.

La Unión Internacional Raiffeisen (IRU) se estableció en 1968 para coincidir con el 150.º aniversario del movimiento Raiffeisen. La IRU no quiso entrar en competición con las organizaciones internacionales de cooperativas ya existentes, sino que prefirió limitar su misión a propagar las ideas de F. W. Raiffeisen⁷³ y facilitar el intercambio de ideas y experiencias de las cooperativas que se adhieran a su filosofía y principios. La IRU mantiene relaciones con otras organizaciones cooperativas internacionales y con organismos intergubernamentales que promueven las cooperativas, pero no ha asumido ningún desarrollo ni actividad económica. El objetivo de la IRU es representar al movimiento internacional Raiffeisen ante el público en general, brindar información y documentación a sus miembros y facilitar el intercambio de experiencias. Los movimientos Raiffeisen de ámbito nacional, pero a escala internacional de 44 países, forman los mandantes de la IRU.

Entre las más notables estructuras cooperativas internacionales que operan regionalmente cabe señalar nueve grupos de presión cooperativos de la Unión Europea, que representan a los siguientes sectores: agricultura, banca, seguros, productos farmacéuticos, viviendas, turismo, comercio, consumo y cooperativas de trabajadores.

⁷¹ Los miembros del CICOPA son cooperativas de producción de diferentes sectores: construcción, producción industrial, servicios generales, transporte, actividades industriales, artesanía, salud y atención social. A raíz de la reciente transformación de la economía mundial, el número de cooperativas de productores ha aumentado, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Actualmente, el CICOPA agrupa a más de 79 centrales cooperativas de 57 países.

⁷² La INTERCOOP fue creada en 1971 y es una asociación de diez federaciones nacionales de consumidores de nueve países (Finlandia, Hungría, Israel, Italia, Japón, Noruega, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido). La INTERCOOP tiene por objetivo general fomentar la cooperación económica entre sus miembros y, por lo tanto, aumentar el poder competitivo del movimiento cooperativo de consumidores, tanto en los mercados nacionales como en los internacionales. Las principales actividades de la INTERCOOP son el intercambio de experiencia e información entre las organizaciones miembros minoristas. Por esta razón han creado varios grupos de trabajo específicos que atienden estas cuestiones.

⁷³ Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888) es universalmente reconocido en todo el mundo como el fundador del sistema cooperativo.

Representando a las cooperativas conjuntas de producción y de trabajadores, está el Comité Europeo de Cooperativas de Producción y de Trabajo Asociado (CECOP), fundado en 1979. El CECOP agrupa a 40.000 sociedades cooperativas y a unos 900.000 miembros⁷⁴, y facilita un enlace permanente entre sus miembros coordinando y apoyando sus proyectos. Otro grupo cooperativo de la Unión Europea es Euro Coop, que fue fundado en 1957 y ofrece su experiencia técnica a las instituciones europeas para la promoción de los intereses de los consumidores. Una parte importante de las actividades de Euro Coop consiste en la representación de los consumidores ante los numerosos comités consultivos establecidos por la Comisión Europea, como el Comité de Comercio y Distribución, el Comité Coordinador de las asociaciones cooperativas europeas, el Comité Consultivo de las Cooperativas, sociedades mutuas, asociaciones y fundaciones, y el Comité de los Consumidores.

Dentro del movimiento cooperativo de crédito también se han creado confederaciones regionales afiliadas al WOCCU. Entre estas confederaciones cabe citar la Asociación, de Confederaciones Asiáticas de Uniones de Crédito (ACCU) en la región de Asia y el Pacífico, la Confederación de Asociaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Afrecha (ACCOSCA), la Confederación Caribeña de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CCCU) y la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC) en América Latina. También en América Latina, la Organización de las Cooperativas de América (OCA) y la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA) unen a los movimientos cooperativos nacionales que representan todos los tipos de empresas cooperativas en sus respectivos países. En otros casos las organizaciones nacionales representativas establecidas por las empresas cooperativas en determinados sectores, o incluso en determinados tipos, han establecido también sus organizaciones de representación y servicio a escala nacional. La Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (COLACOT) es uno de estos casos.

1.9. ESTRUCTURAS INTERNACIONALES QUE FOMENTAN EL DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS

Una segunda categoría de estructuras internacionales que tratan con las cooperativas y apoyan el desarrollo de las mismas está formada por las estructuras intergubernamentales y no gubernamentales que no han sido creadas por las propias cooperativas. Estas incluyen, por una parte, las Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas, la Unión Europea y las instituciones de préstamo, y por parte no gubernamental, a las estructuras del tipo de la Federación Internacional de Productores Agrícolas (IFAP), la Organización Afro-Asiática para la Reconstrucción Rural (AARRO), la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y otros sindicatos. Estas organizaciones internacionales promueven el desarrollo cooperativo como medio de subvenir las necesidades y mejorar las condiciones socioeconómicas de sus mandantes o grupos beneficiarios especialmente en los países en desarrollo.

En el sistema de las Naciones Unidas⁷⁵ no existen estructuras independientes que se dirijan únicamente al servicio de las cooperativas, pero la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y el Departamento de las Naciones Unidas para la Coordinación de Políticas y el Desarrollo Sostenible, así como varias organizaciones especializadas como la FAO y la OIT, han estado trabajando con las cooperativas durante muchos años y han establecido unidades especializadas que tratan del desarrollo de las cooperativas.

⁷⁴ <http://www.cccop.org>.

⁷⁵ J. Von Muralt: "United Nations system and cooperatives", International Handbook of Cooperative Organization, pág. 898

Una tercera categoría de estructuras que promueven y apoyan las cooperativas en el ámbito internacional comprende las organizaciones especializadas de los gobiernos nacionales y las estructuras no gubernamentales a escala nacional. Las estructuras no gubernamentales pueden o no estar basadas en las cooperativas. Casi todos los gobiernos de los países de la OCDE asignan fondos a las organizaciones para el desarrollo cooperativo en sus países respectivos, para que los usen en apoyo del desarrollo de las cooperativas en los países en desarrollo.

Cabe citar, por ejemplo, la Fundación RABOBANK (que es la sección que se ocupa del desarrollo en el Banco Cooperativo de los Países Bajos), la Asociación Cooperativa del Canadá (CCA), el Centro Cooperativo de Suecia (SCC), la Real Sociedad Noruega para el Desarrollo (NRD), la Unión Cooperativa de Consumidores del Japón (JCCU) y el Instituto Cooperativo de los Consumidores (CCIJ), el Desarrollo Internacional Désjardins (DID) en el Canadá, el Consejo Internacional para la Cooperación de los Consumidores (CONSUMINTER) en la Federación de Rusia, el Crédit Mutuel en Francia, la Legacoop en Italia, y en los Estados Unidos la Asociación Nacional de Empresas Cooperativas (NCBA) y la ACDI/VOCA 10. La NCBA, fundada en 1916, es una asociación comercial de composición nacional que representa a más de 40.000 cooperativas de los Estados Unidos. Sus líneas empresariales incluyen: suministros agrícolas, comercialización agrícola, seguros, banca, viviendas, atención a la salud, bienes y servicios para los consumidores, educación, uniones de crédito, manufacturas, pesquerías, electricidad rural, teléfonos, asociaciones de empleados públicos y otras varias actividades

Una cuarta categoría de organizaciones que promueven y apoyan las cooperativas son las numerosas redes internacionales y regionales de composición mixta⁷⁶. La mayor parte de estas redes se centran en el desarrollo de los recursos humanos, e incluyen investigaciones, formación y educación, así como la recopilación y difusión de informaciones. El Centre international de recherche et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC) constituye un buen ejemplo de estas redes internacionales. El CIRIEC se creó en 1947 en Ginebra, y se centra sobre todo en las cooperativas y en la economía pública. Otro ejemplo de colaboración de investigación transnacional en apoyo de las cooperativas es el que proporciona la Asociación de Institutos Universitarios para la Ciencia Cooperativa (AGI), fundada por 10 instituciones de lengua alemana de Alemania, Austria y Suiza en 1968.

⁷⁶ G. Ullrich, op. cit.

CAPITULO No II

Objetivo:

Describir y analizar la realidad de los Marcos Legales así como la situación institucional en el ámbito económico y social de los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la Comunidad Andina de Naciones en un contexto de globalización financiera

2. LAS COOPERATIVAS EN AMERICA LATINA EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

En opinión de Michel Aglietta: "Globalización financiera es el nombre que se atribuye a las transformaciones que han afectado los principios de funcionamiento de las finanzas. Se trata de profundos cambios que asocian de manera muy estrecha la liberalización de los sistemas financieros nacionales y la integración internacional"⁷⁷ Los mecanismos financieros cada vez más sofisticados que manejan los flujos de capitales tejen una integración financiera de la economía mundial cada vez más estrecha. Pero tanto la diversificación de los instrumentos de colocación y préstamo como la aparición de mercados derivados, son procesos que se originan en la mutación de los sistemas financieros nacionales⁷⁸.

En los años noventa, América Latina comenzó a experimentar cambios significativos en su estructura económica: uno de estos cambios fue la disminución del papel del Estado en la economía⁷⁹. El patrón de comportamiento durante la década de los 90 en los países latinoamericanos bajo regímenes de liberalización muestra dos periodos bien definidos. El primero comprendido entre 1990 y 1994, hasta la crisis Mexicana, durante el cual la mayoría de los países experimentaron una extraordinaria afluencia de capitales, reducción de la inflación junto a disciplina fiscal, apreciación del tipo de cambio, y una importante recuperación del crecimiento⁸⁰. El segundo periodo, desde la crisis Mexicana hasta hoy, puede caracterizarse por la aparición de nuevas fuentes de inestabilidad macroeconómica de origen externo y la nueva necesidad de ajuste, reflejada en la importante disminución de los flujos de capital externo, bajo ahorro interno, la incapacidad de las exportaciones de financiar los importantes déficits comerciales de la región, y el descenso de las tasas de crecimiento.

Entre 1990 y 1999 pueden observarse en Latinoamérica las siguientes tendencias generales que han acompañado el proceso de liberalización:

- i. *Se ha logrado una importante reducción de la inflación en el ámbito general dada la mayor disciplina fiscal y monetaria y el énfasis puesto en la gestión macroeconómica hacia la estabilización. Una*

⁷⁷ SELA, Revista Capítulos, *La Globalización Financiera*, Edición N° 59., Mayo - Agosto 2000.

⁷⁸ Uno de los supuestos teóricos en los que se basaron las reformas liberales es que el proceso de ajuste y de crecimiento eran complementarios (Guitian 1987). La literatura que apoyaba las reformas especificaba que las economías debían pasar primero por una fase de ajuste para lograr la estabilidad macroeconómica. Como la principal fuente de inestabilidad se atribuyó. A los déficits fiscales, podía esperarse que una vez controlado el desbalance fiscal se lograra cierta estabilidad macroeconómica (Ej. Control de la inflación etc.). La segunda fase de las reformas consistía en remover las distorsiones de la estructura de precios para alinear los incentivos privados con la libre operación del mercado⁷⁸. La premisa era que el crecimiento surgiría entonces de una asignación más eficiente de los recursos existentes y mayor utilización de la capacidad instalada. A medida que la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales echaran raíces, podía esperarse que aumentara la inversión doméstica y se lograra un proceso de crecimiento auto-sostenido y a largo plazo.

⁷⁹ La inexperiencia de algunos banqueros para cumplir con la función de intermediación de fondos prestados debido a tantos años de intervenciones estatales, la vinculación existente en la región entre grupos económicos y financieros y la falta de mercados de capitales desarrollados, fueron factores que contribuyeron al deterioro de la cartera de préstamos al sector privado a una velocidad creciente.

A su vez este proceso de deterioro del activo de los bancos estaba ocurriendo en un ambiente de apertura y globalización financiera que le agregaba volatilidad a los pasivos financieros, ahora con un alto componente de capitales externos de corto plazo.

De esa forma, aun con estabilidad macroeconómica y con un aparente funcionamiento del mercado para la asignación de crédito, se produjeron nuevamente crisis bancaria. En México a partir de enero de 1995 para resolver la crisis, el estado pasó a ser el principal acreedor de la banca, al igual de lo que había ocurrido en Chile en 1983. Los costos de estas crisis bancarias fueron muy significativos, como porcentaje del PIB en Chile el rescate costó 19%, en Argentina (1982) fue 13% y en México (1995) se estima en, al menos, 12%.

⁸⁰ (Brasil se mantuvo al margen de esta tendencia hasta el inicio del "Plan Real" a mediados de 1994)

muestra de 8 países de la región indica que el déficit fiscal se redujo de 4.2% a 2.2% del PIB entre 1990 y 1998. El promedio de inflación para la región en 1999 había bajado a menos del 25%, con varios países presentando una inflación anual de menos de 10%.

- ii. *La adopción del nuevo marco de políticas y las bajas tasas de interés prevaletientes en la OECD, motivaron una reversión de la transferencia neta de capitales hacia afuera de la región. La afluencia neta de capital repunta en 1990 y alcanzó un promedio anual de 62.000 millones de dólares entre 1992 y 1998. La reactivación de la entrada de capitales coincidió con la reanudación del crecimiento económico cuya tasa promedio anual aumento de 1.6% en 1983-90 a 3.6% entre 1991-99.*
- iii. *El flujo de capitales externos entre 1991-1998 se convirtió en una nueva fuente de inestabilidad macroeconómica tendiendo a la apreciación generalizada del tipo de cambio, y la aparición de importantes déficit comerciales por el financiamiento de consumo privado con ahorro externo, todo lo cual ha aumentado la vulnerabilidad externa de los países (importación excesiva y altos déficit en cuenta corriente) y aumentado la fragilidad de los sistemas financieros domésticos.*
- iv. *La afluencia neta de capital y la recuperación del financiamiento externo, junto a la necesidad de utilizar el tipo de cambio nominal como anclaje para controlar la inflación dentro de los marcos de estabilización, estimuló la apreciación significativa del tipo de cambio real en la mayoría de los países de la región. Esta reevaluación real alcanzó un promedio ponderado de 24% entre 1990 y 1998⁸¹*
- v. *La inversión en el sector productivo no se ha recuperado y muestra una tendencia negativa en relación décadas pasadas siendo las tasas de inversión sumamente bajas (20% del PIB)*
- vi. *La mayor parte del capital externo captado por Latinoamérica durante 1990-1998 se ha caracterizado por ser inversión líquida en activos financieros en vez de inversión en activos físicos en el sector productivo. Las mismas políticas implantadas para reducir la inflación (Ej. Los distintos tipos de anclaje del tipo de cambio), han conducido a oscilaciones de las tasas de interés y de los precios de los activos que han abierto oportunidades de significativas de ganancias especulativas a través de la compra y venta de activos existentes. Estas oscilaciones necesariamente acortan el horizonte de planificación de las empresas particularmente en el sector de exportación, dado la incertidumbre sobre el movimiento de largo plazo de las tasas de interés y el tipo de cambio.*
- vii. *La productividad de las economías no ha registrado marcados avances. Esto refleja otra vez el patrón de heterogeneidad descrito antes. Mientras que la productividad de los factores y mano de obra ha aumentado aceleradamente en los sectores modernos que han logrado incorporar nueva tecnología y actualizar su infraestructura ("industrial upgrading"), la productividad ha disminuido en los sectores menos avanzados lo cual ha neutralizado el progreso general⁸².*

Más bien las tendencias descritas arriba sugieren que las políticas excesivamente pasivas pudieran estar fomentando la aparición de nuevas fuentes de inestabilidad macroeconómica de origen externo, y un patrón de reestructuración económica hasta ahora deficitario y caracterizado por bajas tasas de acumulación de capital,

⁸¹ Según una muestra de 19 países. La apreciación del tipo de cambio en combinación con la apertura comercial tiende a desplazar la producción nacional de bienes de exportación en favor de importaciones más baratas, sobre todo si la apreciación dura por un periodo prolongado de tiempo. El sesgo anti-exportador de este mecanismo y la destrucción de empresas que acarrea, análogo a la llamada "enfermedad holandesa", tiende a deprimir la tasa de crecimiento y de generación de empleo, y a empeorar la distribución del ingreso. Además tiende a apartar el proceso de reestructuración del aparato productivo y la nueva inversión de las actividades de exportación. La apreciación sostenida que han incurrido los países Latinoamericanos sugiere que quizás se ha privilegiado demasiado la meta de estabilización macroeconómica (Ej. El control de la inflación a través de una política cambiaria pasiva) en detrimento del logro de una reestructuración hacia el sector externo, que era uno de los objetivos importantes que perseguían las reformas.

⁸² Las tendencias observadas durante los 90 apuntan a que quizás se ha puesto demasiada confianza en la eficacia automática de los precios y las políticas macroeconómicas de estabilización para estimular un proceso de crecimiento sostenido, con estabilidad financiera, y una mejor distribución del ingreso. Los resultados obtenidos hasta ahora revelan que quizás los principios teóricos detrás de las reformas han sobre valorado los efectos que pueden esperarse de la asignación eficiente de recursos a través de la remoción de las distorsiones del mercado, y han probablemente subestimado el papel que juegan la estabilidad externa y la acumulación de capital y ahorro doméstico en el logro de un proceso de crecimiento y desarrollo sostenido.

tasas muy bajas de ahorro e inversión doméstica, insuficiente orientación externa, y alta dependencia de insumos de importación⁸³.

La experiencia acumulada en Latinoamérica durante la primera mitad de los 90 en cuanto a flujos de capital externo⁸⁴, y la importante correlación observada entre países antes y después de la crisis mexicana, pareciera brindar apoyo a la teoría de que los movimientos de capitales siguen expectativas auto-alimentadas (retroalimentación positiva que causa efectos de rebaño o estampida) y por tanto son susceptibles a experimentar burbujas y colapsos⁸⁵. Esto trae a colación preguntas esenciales sobre la eficiencia de los mercados financieros internacionales (un punto controversial pero que varios autores defienden) y la posibilidad de implementar cierto tipo de regulación sobre los movimientos de capitales para desestimular los flujos volátiles de corto plazo y promover la captación de inversión productiva fija de largo plazo. Esto es precisamente lo que ha venido haciendo Chile desde 1991 y en menor grado Colombia.

La banca de fomento y desarrollo estatal disminuyó su importancia como fuente de financiamiento y el sistema cooperativo de ahorro y crédito que en la época anterior había tenido en desarrollo importante, entró en crisis. Como consecuencia de lo anterior, un segmento importante del mercado financiero quedó desatendido. Nos referimos a las microempresas de bajos ingresos, por el lado de la oferta de fondos prestables.

Desde el comienzo de la década del noventa, la liberalización financiera desbordó ampliamente las fronteras de los países desarrollados. La apertura ante la entrada de capitales fue un poderoso incentivo para reformar los sistemas financieros de los países en desarrollo. Los que adoptaron esta vía pudieron recibir la nueva apelación de mercados emergentes, que les fue otorgada por las instituciones internacionales. Las condiciones precipitadas y brutales en las que se efectuó sin ninguna precaución la liberalización financiera

⁸³ Liberalization and Globalization: *drawing conclusions for development*, South Centre, Geneva, Switzerland, November 1996

⁸⁴ Los mecanismos a través de los cuales los flujos de capital y su volatilidad pueden fomentar inestabilidad macroeconómica y disparar crisis financieras han sido objeto de bastante literatura reciente. Algunas de las tendencias observadas (como la sustitución del ahorro interno por ahorro externo, la insuficiente concentración de las inversiones en sectores de exportación para generar las divisas necesarias, la apreciación real del tipo de cambio, el aumento del sector no transable, y la aparición de importantes déficit comerciales) pueden combinarse con las bruscas reversiones de las inversiones de cartera de corto plazo, o la simple disminución de la afluencia de ahorro externo, y provocar fuertes fluctuaciones en las tasas de interés, tipo de cambio, y otros precios con serias consecuencias para las economías regionales. Estas situaciones de inestabilidad, aun en condiciones de equilibrio fiscal, obligan a severos ajustes por las discrepancias entre ingresos y egresos cuando se enfrentan condiciones externas adversas. Además afectan negativamente la vulnerabilidad de los sistemas financieros domésticos a través del aumento del riesgo crediticio, y la inducción de altas tasas de interés que a su vez deteriora aun más la cartera de créditos y tienen efectos contractivos sobre la inversión.

Un punto controversial es el papel que juegan los factores domésticos vis-a-vis factores internacionales (Ej. Tasas de interés en USA) como causantes de los flujos de capital hacia la región. La interpretación ortodoxa implica que los flujos de capitales externos representan la respuesta natural de los mercados financieros internacionales a la adopción de reformas estructurales y mejor gestión macroeconómica en los países. De acuerdo a esta interpretación los flujos de capitales externos son complementarios a las políticas domésticas de estabilización, y son causados "endógenamente" por la adopción de reformas de libre mercado. Por lo tanto los flujos de capitales deberían mantenerse a medida que se sostuviera y profundizara el proceso de reformas.

La interpretación contraria ("no ortodoxa") argumenta esencialmente que los flujos de capital externo son "exógenos" en el sentido de que están determinados por condiciones que escapan del control de los países que los reciben. Si este es el caso, y las reformas domésticas juegan solo un papel secundario en atraer estos capitales, entonces puede esperarse que la volatilidad de las condiciones externas (Ej. Cambios en las tasas de interés internacionales) pudiera traer una reversión de los logros obtenidos y la reaparición de déficit externos junto a una nueva ronda de ajuste.

⁸⁵ A. Hofman. *Capital stock estimates in Latin America*. Cambridge Journal of Economics (1995). cita en UNCTAD Trade and Development Report 1995

desencadenaron una crisis que detuvo temporalmente el ascenso del poderío de estos países y debería sugerir una reevaluación de las vías y medios de integración internacional.

Los cambios macroeconómicos así como una evolución estructural a largo plazo modificó la naturaleza de los activos financieros buscados por los agentes no financieros. A partir de la década del ochenta, es incontestable que el motor de la liberalización financiera es el comportamiento interno en el ámbito de elevadas tasas de interés de mercado. Liberalización se refiere aquí a la desregulación de flujos comerciales, de inversión y movimientos de capitales entre los países. Bajo liberalización también se incluye todo el conjunto de políticas deseadas y puestas en práctica en el contexto de los programas de estabilización y ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial y el FMI durante la última década. Ejemplos de estas políticas son:

- a) *la liberalización del comercio a través la eliminación de restricciones cuantitativas y adopción de aranceles moderados o preferiblemente, un arancel uniforme bajo*
- b) *La liberalización financiera incluyendo la eliminación de barreras al ingreso de inversiones extranjeras directas;*
- c) *La desregulación del mercado financiero y laboral;*
- d) *La privatización de empresas estatales y servicios públicos.*

Por otro lado, la liberalización financiera incrementó los niveles de competencia entre los intermediarios financieros tradicionales (los bancos): Este fenómeno junto con la apertura y globalización de los mercados financieros, incentivó el retiro de la banca comercial minorista de los segmentos más pequeños del mercado financiero (sí bien estos bancos no habían sido muy activos en estos campos. No se pudieron cubrir, por consiguiente los espacios que dejaron los bancos estatales. Adicionalmente, los esfuerzos por reducir los desequilibrios fiscales provocaron también una disminución significativa de los subsidios crediticios a las microempresas⁸⁶.

En los países latinoamericanos el proceso de liberalización no ha sido uniforme, durante la última década se observa un claro cambio de rumbo en la mayoría de las economías de la región hacia una formulación de políticas que buscaban lograr estabilidad macroeconómica y la reestructuración del sector productivo hacia una mayor competitividad internacional basadas en la inversión privada y las exportaciones como principales motores de crecimiento. Durante la última década, la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado regímenes comerciales y financieros abiertos desmontando previos marcos regulatorios, y buscado estabilizarse (controlar la inflación) mediante una mayor disciplina fiscal y monetaria, y diversas políticas cambiarias. En cuanto a la combinación, contenido específico y secuencia de aplicación de las políticas adoptadas, pueden observarse diferencias entre los países latinoamericanos. Por ejemplo las políticas cambiarias que los países han montado para unificar y estabilizar el tipo de cambio van desde el cambio flotante, a las bandas de flotación y hasta el tipo de cambio fijo (Ej. La dolarización en Ecuador). Los programas anti-inflacionarios de la región van desde la aplicación de programas de choque con severas restricciones monetarias y fiscales, a programas graduales que incluyen políticas de precios y salarios (Ej. indización como Colombia)

En teoría el objetivo detrás de las reformas liberales adoptadas en Latinoamérica es el logro de mayor eficiencia a nivel macroeconómico y mayor estabilidad macroeconómica, las cuales deberían acelerar el crecimiento y la

⁸⁶ David Felix "La globalización del capital financiero" Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, No extraordinario, 1998, p 139

industrialización.⁸⁷ Las tasas de pobreza e indigencia aumentaron significativamente en Latinoamérica durante los 80 por la reducción promedio anual del -1.1% en ingreso per capita que significó la crisis de la deuda. Según datos de la CEPAL en 1990 39% de los Latinoamericanos vivían bajo la línea de pobreza (definida como 2 veces el costo de la mínima canasta básica) y 18% estaban por debajo de la línea de indigencia (aquellos ingresos que no llegan a cubrir el costo de siquiera una canasta básica). En 1980 estas cifras eran 35% y 15% respectivamente. El crecimiento económico registrado entre 1990 y 1993 determinó reducciones en la incidencia de pobreza en varios países. Sin embargo la mayoría de la región todavía se encuentra con tasas de pobreza e indigencia mayores que las que se observaban en 1980 y más cercanas a la que caracterizaban a la región en 1970.

Latinoamérica siempre se ha caracterizado por una gran desigualdad en la distribución del ingreso y los avances que han logrado algunos países en reducir la pobreza han dependido en gran parte del aumento del crecimiento económico más que de medidas redistributivas. En cuanto a mecanismos de redistribución del ingreso, los países Latinoamericanos en general se encuentran bastante atrasados y en muchos casos muestran patrones regresivos (que benefician mayormente a la población de mayor ingreso) en su estructura fiscal y de gasto público. El uso relativamente bajo de impuestos a la propiedad con relación al uso generalizado de impuestos al consumo como el IVA, o el porcentaje de gasto público en educación superior con relación a la educación primaria, son algunos ejemplos de estos patrones regresivos. A continuación se examinan algunas de las tendencias observadas⁸⁸.

La evolución de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina, se inserta en la lógica de las diferentes etapas de cambios en el escenario económico y financiero, caracterizado este último por la implementación de ciertas políticas acorde al discurso de la globalización. En la mayoría de los países latinoamericanos asistimos a un auge de formación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COACs) en los años 60 y la primera mitad de los 70. Este auge fue producto de la aplicación de estrategias de desarrollo de los Estados, apoyadas en primera instancia por instituciones de la Iglesia y la Alianza para el Progreso. El objetivo principal de la masiva creación de Cooperativas de Ahorro y Crédito consistía en abrir un acceso a ciertos servicios financieros a los seguros desfavorecidos de la población, especialmente los rurales. Adicionalmente estas cooperativas ofrecían otros servicios de importancia para la región (por ejemplo, funerarias, salas comunales, almacenes de viveres, de construcción, comercialización, venta de insumos, etc.)

⁸⁷ Para lograr mayor eficiencia se requería remover las distorsiones en los precios, en particular del tipo de cambio, las tasas de interés, y de los precios relativos de los bienes y servicios transables y no transables, a través de la desregulación de los mercados, liberalización comercial y financiera, y desmantelamiento de controles sobre precios y la asignación de recursos. La teoría detrás de las reformas atribuía la inestabilidad macroeconómica a los déficits fiscales y la expansión monetaria, y así la eliminación del déficit fiscal se convirtió en una importante prioridad a través de la reducción del gasto público, la venta de empresas públicas, y el logro de mayor autonomía de los Bancos Centrales para mantener disciplina monetaria y fiscal. Con estos cambios de política en Latinoamérica se esperaba que la inversión privada mostrara un rápido crecimiento a medida que la liberalización financiera estimulara el ahorro privado y la reducción del déficit fiscal liberara recursos para la inversión privada. De esta forma las reformas pretendían liberar al sector privado, a través del libre juego de los mercados, para motorizar el proceso de desarrollo.

⁸⁸ En efecto, durante los 90 se observa en Latinoamérica una débil expansión del empleo productivo particularmente en los sectores de mayor productividad y altos salarios, y una creciente concentración del empleo en los sectores de menor productividad, como el sector informal y trabajadores por cuenta propia. En consecuencia entre 1990 y 1995 se observó que un alto porcentaje de los nuevos puestos de trabajo era en sectores de baja productividad. El aporte del sector formal (medianas y grandes empresas, profesionales y técnicos, personal administrativo y sector público) a la generación de empleo no agrícola bajó de 47.9% a 44.3% en el ámbito regional entre 1990 y 1994 según datos de la OIT. Dentro del sector formal, se observa una tendencia decreciente en la ocupación en actividades industriales incluso en cifras absolutas (15% de reducción entre 1990 y 1995). En todos los países sobre los cuales se disponen datos el empleo industrial se redujo en las empresas medianas y grandes. Dentro de este segmento solo en la industria maquiladora (México, Centroamérica y el Caribe) se mantuvo la generación de empleo neto.

Las expectativas frente a las cooperativas como entes capaces de solucionar múltiples problemas sociales eran altos. En condiciones de una casi total regulación sobre las condiciones en la cual se desarrollaba el sistema financiero principalmente la fijación de las tasas de interés (represión financiera), el sistema de las COACs pudo desarrollarse rápidamente sin necesidad de preocuparse demasiado por desarrollar políticas empresariales orientadas hacia el mercado y la competencia. La penetración en la población y la participación en el sistema financiero era bastante elevada en algunos países en general mucho más alta que en la actualidad. Junto con la Banca Estatal de Desarrollo se cubrió buena parte de la demanda de crédito proveniente de sectores de la pequeña y microempresa como del sector campesino.

El sistema cooperativo de ahorro y crédito entró en crisis, en la mayoría de los países, a partir de la segunda mitad de los 70 hasta el comienzo de los 90, siguiendo casi paralelamente la evolución sufrida por el resto del sistema financiero, es decir la transformación de un sistema dependiente de decisiones del Estado hacia una economía de mercado. En esta situación de transición se asistió a una falta casi completa de control y supervisión por parte del Estado, unido a una despreocupación por el control al interior del sistema cooperativo, provocado por el progresivo debilitamiento de las estructuras de integración (Federaciones, bancos cooperativos). Sumado a inadecuadas políticas financieras, fraudes y la despreocupación por la inserción progresiva del sistema en los mercados, en esta época ocurrieron varias quiebras de muy importantes cooperativas y de bancos en propiedad de cooperativas. Estos hechos deterioraron fuertemente la imagen de las COACs como intermediarios financieros sólidos tanto en la población como a nivel del Estado e hizo decaer substancialmente su impacto económico⁸⁹.

La tarea de enfrentar los retos de hoy se dificultan para las COACs por una serie de razones. Probablemente la causa principal reside en que, desde su nacimiento y promoción, operaron con una filosofía de entidad social aferrada a ciertos principios cooperativos que impedían el operar activa y agresivamente en un mercado liberalizado pues se consideraron como un sistema opuesto al mercado y al sector privado. La concepción de un cooperativismo de ahorro y crédito tradicional, basado en un modelo adaptado de los "Credits Unions" de tipo norteamericano, funcionó en su inicio bajo el amparo, la protección y el fomento estatal, el apoyo externo norteamericano y condiciones de fuerte regulación estatal de todo el sistema financiero, y las cooperativas abiertas aumentaron rápidamente su membresía proveniente del sector PYME y campesino, pero también una gran cantidad de afiliados pertenecientes a los nuevos sectores medios.

El modelo norteamericano de "Credit Unions" implementando en toda América Latina desde la década de los años 50 y 60, basado en su accionar y su filosofía en grupos de socios con diferentes tipos de nexo común y con ingresos fijos (estratos medios), llevó a la implementación de políticas de captación y de crédito inadecuadas no adoptadas a las necesidades de los socios. En el lado del pasivo, se notó la ausencia de una gama de productos que satisficieran las necesidades de los socios para poder depositar sus ingresos y ahorros en un lugar seguro y rentable más allá de la simple cuenta de ahorros; en el lado del activo, se carecía de una política crediticia basada en las condiciones de los préstamos dependían no de la necesidad del socio, sino de las aportaciones o los ahorros del demandante de créditos.

⁸⁹ Actualmente la situación de las COACs parece estar en un proceso de estabilización en la mayoría de los países latinoamericanos tratando de recuperar el terreno perdido en condiciones de una creciente competencia. Las COACs ahora se encuentran con la necesidad de enfrentarse a condiciones de mercado y condiciones generales del entorno que cambian a gran velocidad. En este proceso su desventaja frente a los bancos todavía es notable.

Este se debió a que la filosofía del modelo "Credit Union" veía como tarea principal de la COAC el otorgamiento de créditos baratos lo cual implicaba el descuido de la movilización de ahorros, el pago de tasas de interés bajas para depósitos y la consiguiente política de racionamiento crediticio.

Con el levantamiento de la crisis económica, las épocas de inflación y para la posterior inserción de las cooperativas a un mercado dinámico, la concepción cooperativa tradicionalista fue un obstáculo de consideración. Especialmente la noción de que las COACs no serían entidades de intermediación financiera, por su carácter social, hizo que el sistema cooperativo perdiera paulatinamente terreno frente a otros agentes financieros, "La noción del carácter no capitalista de la cooperativa además creó una despreocupación por el control y la supervisión interna y externa, así como por una adecuada gerencia de los aspectos bancarios, especialmente el desarrollo de los diferentes productos financieros"⁹⁰.

Pero no fueron solamente causas internas las que dificultaron una adaptación adecuada de las COACs a las nuevas condiciones. También el mismo Estado fue un obstáculo fundamental en esta tarea. Hasta hoy, las cooperativas basan su estructura organizativa en las leyes generalmente caducas, provenientes de la década del sesenta que, si no impiden dificultad un desarrollo sano de las COACs como intermediarios financieros eficientes.

Deben adoptar procedimientos y estructuras internas que no son adecuados a su carácter de intermediario financiero. La falta de una legislación adecuada fue acompañada por la ausencia casi completa de una supervisión estatal. En casi todos los países, las COACs por años estaban desvinculadas totalmente de las Superintendencias de Bancos. Ni ellas querían esta supervisión, ni las Superintendencia la buscaron principalmente por razones de imagen y por la inexperiencia en cuanto a la forma de poder controlar un grupo tan grande de pequeñas entidades financieras. Las cooperativas de Ahorro y Crédito estaban sometidas al control de Institutos Estatales de cooperativas, que no tenían especialización en la supervisión y regulación del funcionamiento de las COACs. Los gerentes y directivos de las cooperativas de Ahorro y Crédito a un mayor control como indebida "injerencia" del Estado al sistema supuestamente autogestionario.

El argumento para no someter a las Cooperativas de Ahorro y Crédito a los controles del sistema financiero siempre fue el mismo debido a que la cooperativa de ahorro y crédito solamente operaría con socios, no realizaría intermediación financiera por lo tanto, su carácter sería distinto al de un banco⁹¹. Esta situación de una falta de control casi produjo no solamente el crecimiento de un sector de COACs sumamente heterogéneo, sino también el mantenimiento en el mercado de unidades financieras ineficientes, lo cual deterioraba aún más la imagen del sistema como un todo.

Desde sus inicios, uno de los principales problemas de las COACs en América Latina fue la falta de profesionalismo. Este no solamente se dio en el ámbito de directivos, normalmente personas con escasa formación administrativa o financiera, sino especialmente en el ámbito de gerencia. Las remuneraciones bajas y

⁹⁰ CONSULTAMERICA, *Cooperativismo Mundial*, Bogotá-Colombia, Chaviher Ltda. 1998, pág 65

⁹¹ Este pensamiento fue reforzado mediante la fijación en algunas leyes del acto cooperativo como una relación entre socios y cooperativa que tiene un carácter no comercial. Además el pago a los principios cooperativos los distinguiría completamente de la empresa capitalista.

su ideología (no se consideraban empresas capitalistas) generalmente impidieron el empleo de gerentes con experiencia en el sector financiero.

Sin embargo, a pesar de una calidad de gerencia poco competitiva frente al resto del sector financiero, estos frecuentemente empezaron a dominar la cooperativa frente con el siguiente problema de la relación principal – agente. Debido a que los órganos de control interno de las cooperativas (con cargo honorífico) adolecieron del mismo problema de calificación que los órganos administrativos honoríficos y dada la falta de control externo, las cooperativas crecieron a merced de las políticas de los gerentes.

El crecimiento del número y el tamaño de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en los años 50 y 60 parcialmente hasta la segunda mitad de los 70, fue acompañado por la creación paralela de estructuras de integración; en todos los países latinoamericanos se formaron Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito con funciones que abarcaban desde la presentación de intereses hasta la consultoría, la auditoría y la capacitación⁹². En el área comercial-financiera se crearon en muchos países Bancos Centrales Cooperativos, con funciones que trascendían generalmente el ámbito de las COACs, con una estructura de votos no sobre la base del capital sino sobre la base del principio de una cooperativa, un voto.

De estos bancos Cooperativos tuvieron que liquidarse en el transcurso de los años 80 casi todos, debido a que las federaciones fueron creadas en su mayoría desde arriba hacia abajo con base en ayuda externa, con el retiro de ésta en los 70 tuvo como resultado que las cooperativas no estaban dispuestas a financiar el sostenimiento de las Federaciones. Esto los obligó a reducir drásticamente sus servicios que antes había ofrecido (frecuentemente de manera gratuita), lo cual a su vez provocó una evolución aún menos controlada y más desordenada de las cooperativas primarias.

El debilitamiento de las Federaciones se trató de compensar en muchos casos, con la integración de la función financiera de segundo piso a las Federaciones. Principalmente, se trataba de la canalización de líneas de crédito externas hacia las cooperativas. Se tuvo la esperanza que el nuevo servicio lograría altos niveles de rentabilidad para que pueda dar autosostenibilidad financiera a las Federaciones y su vinculación con otros servicios (auditoría, consultoría, capacitación) lograría fortalecer las instituciones de integración.

Contrariamente a esta expectativa, la integración de la función financiera a las Federaciones en muy pocos casos contribuyó a su fortalecimiento. El inadecuado manejo financiero por parte de las Federaciones, al contrario, contribuyó a un mayor debilitamiento/desaparición de facto de la institución de integración, al desvío de sus funciones principales, el manejo de los casos a la consiguiente formación de instituciones financieras especializadas para realizar la tarea de intermediación financiera aplicados por las Federaciones o las Instituciones controladas por ella, tuvieron como resultado una competencia directa con las cooperativas de base de depósitos. A pesar de los problemas mencionados (que no son aplicables a todas las cooperativas, sino que describen tendencias), las COACs cumplen funciones económicas y/o sociales de mucha importancia mas aun

⁹² El caso Ecuatoriano ejemplifica esta intención de construir instituciones que apoyen el desarrollo de las COACs, así entonces tenemos que desde 1989, surgen entidades tales como la Corporación de Estudios y Desarrollo Cooperativo CEDECOOP, Auditoría Cooperativa AUDICOOP, Sistemas para Cooperativas SYSTECCOOP, Consultoría Cooperativa CONSULCOOP y en los últimos años se ha venido fortaleciendo la institucionalidad de un tipo de Caja de Crédito Cooperativo FINANCOOP. Estas entidades han recibido un apoyo importante por parte de la Confederación de Cooperativas de Alemania Federal DGRV, quien como parte de un Convenio Técnico de Cooperación para el fortalecimiento de las Cooperativas en el Ecuador, ha propiciado intercambios de carácter técnico acompañados de la inserción de recursos hasta el momento en que tales instituciones puedan auto sostenerse.

cuando el proceso de globalización ha profundizado problemas de orden social tales como la desigual distribución del ingreso⁹³, hecho que a la practica ha diferenciado sustancialmente al usuario de los servicios de una cooperativa con los de la banca tradicional

“No existe por el momento ninguna institución financiera que pudiera reemplazar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito en sus importantes servicios para la pequeña empresa, la microempresa, los pequeños y medianos agricultores y ciertos estratos poblacionales urbanos. No existe ninguna institución financiera, capaz de crear circuitos financieros locales en la misma forma como las cooperativas lo han logrado”⁹⁴.

Es por esta razón que un adecuado sistema de supervisión se hace inminente. Este sistema debería lograr, además de integrar las cooperativas de manera concreta al sistema financiero global, el direccionamiento de sus actividades financieras, logrando que la particularidad de las cooperativas aparezca como una fortaleza y no como debilidad. Para ello sería inminente una evolución de las cooperativas hacia intermediarios financieros con iguales oportunidades que otros y para lograrlo deberían observarse algunos pasos que se esbozan a continuación.

2.1. TRANSFORMACIÓN DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

Los efectos de la globalización financiera en Latinoamérica obligaron a las cooperativas a replantear sus estructuras y a organizarse con mayor formalidad al interior de los diferentes sistemas financieros, sin que esto signifique que dicha organización garantizó en éxito de las mismas. Se observaron distintas situaciones de acuerdo con el grado de evolución y participación en el mercado de intermediación financiera. Por lo cual, es necesario definir tres segmentos o etapas en los cuales agrupan los entes en el Mercado Financiero.

En primer segmento abarcan a las COACs que por su participación en el mercado y por su grado de evolución, realizan actividades primarias de intermediación financiera, mas destinadas a recibir el ahorro de sus asociados y otorgar créditos a los mismos, siendo generalmente restos créditos para una actividad determinada para una

⁹³ La baja generación de empleo con relación al crecimiento logrado, y su concentración en sectores de baja productividad ha exacerbado la polarización del ingreso en la mayoría de los países. Esta tendencia se observa a través del cambio en la participación del ingreso nacional de los distintos sectores de la población. El porcentaje captado por el 25% más pobre de la población continua disminuyendo en casi toda Latinoamérica encontrándose en niveles alrededor de 7% del ingreso nacional. Entre tanto el porcentaje de ingreso captado por el 10% más rico de la población ha seguido creciendo y se ubica por encima de 30% del ingreso nacional en la mayoría de los casos. Las tendencias a una creciente polarización también se reflejan en un aumento del coeficiente Jun en la mayoría de los países entre 1990 y 1996 (este coeficiente se usa como indicador del grado de desigualdad en la distribución del ingreso).

La tendencia hacia una mayor polarización del ingreso y exclusión social de importantes sectores de la población es una tendencia, no solo Latinoamericana, sino mundial que se ha intensificado junto al avance del proceso de liberalización, globalización y progresiva contracción del gasto publico en rubros sociales. En líneas generales el mecanismo a través del cual se propaga la creciente polarización del ingreso pudiera describirse como sigue: Básicamente los sectores más pobres de la población, que cuentan con menor educación y vienen arrastrando importantes pérdidas de ingreso desde los 80, no se encuentran en capacidad de incorporarse a los sectores modernos de mayor productividad y aprovechar las oportunidades que puede abrir la globalización. Este patrón es agravado por el hecho de que la generación de empleo en estos sectores de mayor productividad se ha manifestado como bastante exigua durante los 90, y no precisamente por razones coyunturales. La polarización se acrecienta a medida que la mayoría de las oportunidades de empleo se concentran en los sectores de baja productividad e informal, y la brecha de productividad se hace más grande entre el sector globalizado y el resto. La clase media se ha visto también impactada en la mayoría de los países por la desaparición o contracción de importantes números de peque-as y medianas empresas orientadas al mercado interno tras la apertura comercial.

⁹⁴ LAIDLAW, A.E., *Las cooperativas en el año 2000*, Fondo Editorial Cooperativo, Santafé de Bogotá Ediciones Coocentros, 1981, pág 20

actividad determinada, como de consumo o pequeños emprendimientos, etc. Estas instituciones tienen determinados derechos y obligaciones derivados más de su origen cooperativo, que por su actividad de intermediación financiera, por lo cual sus actividades son reguladas por leyes específicas a las cooperativas y no por reglamentaciones para las entidades financieras. Por ejemplo, los requisitos de capital en el caso de las instituciones cooperativas en América Latina, se rigen por leyes específicas, y las exigencias son mínimas en cuanto al importe inicial para comenzar a funcionar⁹⁵.

Si esta misma institución quisiera crearse bajo el ámbito de las leyes de instituciones financieras los importes mínimos de capital exigido son considerablemente mayores. Asimismo, la participación en el mercado de intermediación financiera se realiza casi, directamente con sus asociados (COACs cerradas) y no con terceros, siendo el destino de los préstamos que otorga, relacionados con la actividad económica que dio origen a su constitución. Con respecto a los derechos que puede tener la entidad financiera, las COACs definidas no tienen el alcance a ellos, como por ejemplo acceder a préstamos por problemas de liquidez en el Banco Central.

El segundo segmento está compuesto por aquellas COACs que por su actividad pueden efectuar operaciones con terceros (COACs abiertas), diversificando su cartera de productos (distintas clases de préstamos, comercialización de tarjetas de débito o de crédito, etc.), o sea que el nivel operativo de participación en el mercado ha crecido, y esto conlleva un grado de complejidad operativa y de responsabilidad empresarial, mucho mayor que las del primer segmento, por lo tanto se encuentran con mayores derechos y obligaciones.

Este incremento en su participación en el mercado y en las actividades desarrolladas puede llegar a un punto que las COACs se encuentren inmersas bajo otras reglamentaciones vigentes que les pueden generar estos nuevos derechos y obligaciones que mencionáramos anteriormente. Estos niveles de evolución están dados por el crecimiento producido, conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes (nivel de participación en el mercado operaciones con terceros, mayor cartera de productos, mayor nivel de activos y pasivos, etc), por lo cual existen dos extremos, en uno se sitúan aquellas COACs que tienen un nivel más simple de operatividad y menor participación en el mercado y en el otro extremo, se sitúan las que por el nivel alcanzado desarrollan una actividad con volúmenes como una entidad financiera común⁹⁶.

En el tercer segmento definimos a los Bancos Cooperativos. Estos casos en la mayoría de los casos en América Latina y el Caribe, han nacido a través de ampliación y conversión de una COAC en Banco cooperativo, de la fusión de varias COACs, o directamente por la creación de un Banco Cooperativo. En este momento que debe cumplir con todos los requisitos momento tiene todos los derechos del mismo ante la Superintendencia de Bancos, pero en el mismo momento tiene todos los derechos del mismo ante la Superintendencia y el Banco Central.

Como se puede apreciar, la función que desarrollan en cualquiera de los tres segmentos un ente cooperativo (tomar depósitos y prestar dinero) es la misma que desarrolla un Banco cooperativo o cualquier COAC en el

⁹⁵ Este aspecto será desarrollado con mayor profundidad cuando como parte del presente capítulo se aborde el tema relacionado con la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito

⁹⁶ En la actualidad en América Latina, estas condiciones comienzan a operar, ya no sólo bajo el ámbito de las normativas que regulan la actividad cooperativa, sino bajo el ámbito de regulación de las entidades financieras, por ello deben cumplir requisitos específicos y pueden acceder en algunos casos a derechos complementarios. Por ejemplo, pueden pasar a la vigilancia de la Superintendencia de Bancos, con obligaciones de encajes por liquidez, capitales mínimos, auditorías externas, etc., y podrían tener acceso a cuentas corrientes dentro del Banco Central, préstamos por necesidades de liquidez, etc.

segmento en que se encuentre. Lo que fue cambiado es el volumen de las cooperativas y su consecuente complejidad institucional.

Este análisis nos permite definir que la participación de los entes cooperativos como intermediario financiero, contiene las mismas premisas, sin importar el segmento en que se encuentre, de eficiencia, gobernabilidad y control, variando la calidad de las mismas conforme al tamaño de la institución. Por lo cual se puede inferir que las soluciones a aplicar deben orientarse a esta característica en particular.

2.2. COOPERATIVISMO FINANCIERO EN AMÉRICA LATINA.

El modelo organizacional que se implementó en la mayoría de los países latinoamericanos (con excepción de las cooperativas fundadas antes de los años 50 en el cono sur) tiene su fundamento más profundo en el modelo de los Credit Unions norteamericanos. A este modelo organizacional y empresarial muy particular de cooperativismo financiero, que se diferencia del europeo se agregaron elementos de distinta prominencia (iglesia, sindicalismo, doctrina cooperativa de ideológicos de otras concepciones) y se llegó a crear un modelo latinoamericano propio⁹⁷.

Este modelo solamente está vigente en las legislaciones respectivas de todos los países de la región y en la percepción política de los gobiernos: las COACs latinoamericanos se entendieron por muchos años a sí mismos y muchos se entienden hasta hoy debido a su filosofía y principios como:

- i. *Instituciones fundamentalmente distintas a los Bancos.*
- ii. *Instituciones sin fines de lucro.*
- iii. *Entes sociales más que instituciones económicas -- empresariales*
- iv. *Instituciones cuyo destino es ocupar ciertos nichos de mercado, antes que entrar en la lucha por conquistar nuevos segmentos de mercado*
- v. *Instituciones, cuya misión consiste en otorgar créditos baratos, siendo el ahorro o la inversión en capital social un medio para ello.*

Por instituciones financieras cooperativas entendemos aquellas que se han formado con base en la Ley de Cooperativas (o posteriormente se han creado o transformado como instituciones financieras cooperativas en el mercado de una Ley de Entidades de integración económica en propiedad de las cooperativas primarias (Cajas o Bancos), Podemos distinguir por una parte

- i. *Las COACs típicas, o sea, las que "expresamente "tienen la denominación "COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO"*
- ii. *Las instituciones que en sentido económico son COACs, pero que tienen una denominación y/o ciertas actividades particulares (generalmente impuesto por una Ley.*
- iii. *Los Bancos Cooperativos que son: Cooperativas primarias con socios individuales que realizan todas las operaciones de un Banco Universal, o Bancos que nacieron con la finalidad de brindar servicios subsidiarios a las cooperativas primarias.*

Las cooperativas de Ahorro y Crédito, en casi todos los países latinoamericanos se clasifican en abiertas y cerradas. El concepto de abierto comúnmente se utiliza para denominar a cooperativas que realizan operaciones

⁹⁷Dieter Hubenthal-,Rubèn Gattelet *La regulación y Supervisión de las cooperativas de América Latina y el Caribe*, CEMLA, 1999, pág 15

con terceros que no son socios de la entidad (a veces denominado público), frente al concepto de cerrado que se refiere a que todas las operaciones solamente y exclusivamente pueden realizarse con socios. Esta distinción sin embargo tiene dificultades con miras a la práctica de la supervisión:

- i. *Por un lado, la legislación de la mayoría de los países latinoamericanos prohíbe todavía expresamente la realización de operaciones con terceros (no socios. La restricción es más severa con relación a operaciones activas, pero existe generalmente también para operaciones pasivas⁹⁸.*
- ii. *Por el otro lado, las barreras de entrada a una COAC son mínimas en todos los países latinoamericanos para un socio potencial. La membresía generalmente se adquiere mediante la compra de uno o varios certificados de aportación, con un valor sumamente bajo. Con la compra de la aportación, se adquiere la calidad de socio. Si la persona quiere dejar esta calidad, generalmente tiene la posibilidad de retirar la aportación casi inmediata al dejar e pertenecer como socio a la COAC, pues está generalmente no es negociable. Adquirir la calidad de socio por lo tanto, en la mayoría de las COACs latinoamericanas es sencillo y no encara mayores costos efectivos o de transacción.*

“A pesar de la distinción teóricamente clara e inequívoca que hemos mencionado la diferenciación que se hace en América Latina entre cooperativas *cerradas* y *abiertas* generalmente parte de un concepto subyacente de cooperativa cerrada como una organización en la que las operaciones no solamente son restringidas a los socios, sino en la que éstos tienen, además, un vínculo profesional o institucional común. Este tipo de cooperativa se contraponen a otro, en la que este vínculo no existe, definiéndola como abierta⁹⁹.”

También podemos encontrar otra variante para distinguir las COACs (p.ej. Bolivia. La separación entre diferentes tipos de cooperativas se realiza con base en el tipo de "ahorro" o "depósito" efectuado: si las cooperativas otorgan sus créditos solamente con base en aportes de los socios al capital, pertenecen a una clase (generalmente no sujeta a supervisión especializada. Si las cooperativas captan depósitos (como parte del pasivo aunque proveniente exclusivamente del mismo grupo de socios), pertenecen a la otra clase. Detrás de ello hay una distinción entre "depósitos" y "capital" no aplicable de manera afectiva al tipo especial de cooperativas basadas en el modelo "Credit Unión".

Al momento y en lo que respecta al sistema de COACs de la CAN, se observan diferencias en cuanto al número de socios, activos, depósitos y patrimonio, se puede establecer que el número de socios no necesariamente determina el tamaño del sistema, ya que este depende fundamentalmente de la capacidad de ahorro de dichos socios, tal es el caso de Ecuador que teniendo el mayor número en relación al resto de sistemas, evidencia la menor cantidad de activos y depósitos (Ver Cuadro No 1)

2.3. PARTICULARIDAD DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO

Desde el punto de vista de la intermediación financiera cumplen, como cualquier otro, la función esencial, es decir, “captan dinero de los ahorristas para realizar préstamos y otro tipo de inversiones, por cuenta propia¹⁰⁰”, destacando por supuesto que dicha intermediación estará sujeta a la normatividad legal del país en donde se lleva a cabo; sin embargo en el caso este tipo de cooperativas el problema fundamental no se origina allí sino en la administración de la misma la cual respondiendo precisamente al carácter democrático de dicha empresa da paso

⁹⁸ En algunos países inclusive (Brasil, Uruguay, Ej.), Las COACs están obligadas a operar con base en un vínculo "común" (common bond) entre sus socios. En consecuencia, casi todas las COACs también las denominadas abiertas no legales transacciones también con no socios principalmente operaciones pasivas), La Distinción entonces tiene poco valor práctico.

⁹⁹ BIRCHAL, Jhonson, “*The international cooperative movement*”, Manchester, University Press 1997, pág 25

a una forma de gobierno que desata un inevitable conflicto de intereses lo cual desfigura no solo la imagen institucional sino también los principios del cooperativismo. Es por esto que en materia de supervisión bancaria los organismos de control poco o nada se detienen o entienden de tales principios categorizando a las cooperativas de ahorro y crédito como simples intermediarios; pero la responsabilidad no puede recaer en los funcionarios de control sino en los cooperativistas quienes deberían demostrar la funcionalidad y vigencia de tales principios.

Cuadro No 1

INFORMACIÓN FINANCIERA DE LOS SISTEMAS DE COACS DE LA CAN

PAISES	MIEMBROS INDIVIDUALES	TOTAL ACTIVOS US DOLARES	TOTAL DEPOSITOS US DOLARES	PATRIMONIO US DOLARES
BOLIVIA	176.752	127.419.559,00	81.320.800,00	18.705.221,00
COLOMBIA	1.008.838	415.358.000,00	24.482.000,00	17.003.060,00
ECUADOR	1.250.000	18.267.798,00	4.881.581,00	13.386.217,00
PERU	270.509	273.404.495,00	135.121.794,00	103.889.410,00
VENEZUELA	226.059	219.000,00	ND	60.000,00
TOTAL	2.932.158,00	834.668.852,00	245.806.175,00	153.043.908,00

Fuente: COLAC

Elaboración: El Autor

Así entonces en una COAC se diferencian dos tipos de interés: acreedores netos y deudores netos. Un acreedor neto es un miembro de una cooperativa cuyos aportes a la misma exceden los créditos que éste ha obtenido de ella. Para un deudor neto es exactamente lo contrario. Es concebible que una COAC consista exclusivamente de miembros deudores netos, con resultados que pueden ser muy negativos, en términos de pérdida de disciplina en el manejo de la COAC. Este sería el caso de una cooperativa que ha obtenido un financiamiento importante de fuentes diferentes a miembros, tales como el gobierno, los bancos de desarrollo nacionales o de bancos de desarrollo de carácter multilateral como el Banco Mundial.

La importancia de la existencia de estos grupos de intereses es que uno de ellos o combinaciones de ellos pueden dominar la estructura de gobierno de la cooperativa. Este dominio se traducirá en políticas gerenciales de la COAC con resultados muy dispares dependiendo de cuál de los tres grupos juega el papel de liderazgo de la cooperativa. Esto significa que es posible encontrar políticas gerenciales mucho más dispares dentro del sistema de COAC que dentro del sistema de banco de acciones¹⁰¹.

Las políticas gerenciales de las COACs dependen entonces de cual de estos grupos de interés domina las juntas y consejos de la cooperativa. Si estas juntas están dominadas por ahorradores netos, tendremos una COAC con administradores cuyas políticas gerenciales serán conservadoras y prudentes. Las políticas gerenciales de estas entidades pueden ser descritas entonces como:

¹⁰⁰ Alfonso Castro, "Manual de Administración Financiera" Quito-Ecuador, Noplu S. A., 1996, pág 6

¹⁰¹ En un banco de acciones el accionista (el contribuyente neto de capital) controla efectivamente la entidad financiera. Sólo en el caso de las entidades de propiedad atonuzada, los administradores juegan un papel que puede aproximarse al de los administradores de una cooperativa. Bajo ningún concepto, en un banco de acciones encontraremos una situación en la que deudores netos dominan el gobierno de la entidad.

- i. *Maximizar el rendimiento al acreedor.*
- ii. *Dar mucho más peso a las garantías (de otros miembros o reales), e estar mucho más sensitivas al riesgo y posiblemente "prudentes"*
- iii. *Estar probablemente interesadas en incrementar su capital por medio de retenciones de los "excedentes de operación"*

En su conjunto, podremos calificar la política gerencial de una cooperativa controlada por acreedores netos, como una organización de un nivel relativamente alto de aversión al riesgo y de un bajo riesgo de insolvencia.

En cambio, en una COAC dominada por deudores netos los objetivos dominantes serán:

- i. *Reducir el costo de financiamiento a sus miembros,*
- ii. *Reducir el valor de garantías exigidas cuando se otorgan créditos*
- iii. *Ser relativamente menos sensibles al riesgo de su cartera de crédito*

Es fuertemente probable que una COAC, en esta situación, ejecute una política de créditos liberales con sistemas de recolección debilitados y, en consecuencia, con un riesgo de insolvencia considerablemente mayor que en una cooperativa controlada por acreedores netos. Un dominio absoluto de acreedores netos en la COAC no es necesariamente deseable. La COAC se comportará posiblemente de una manera muy similar a un banco de acciones y tendrá una política de crédito altamente restrictiva. Esta situación puede desvirtuar una de las ventajas principales de las cooperativas como intermediarias que operan bajo las reglas del mercado, idóneas para la pequeña y mediana empresa y el crédito rural y campesino.

Una pregunta que parece obvia es, '¿y dónde están los principios solidarios?' La respuesta es, sí, están presentes, pero en otro concepto que en la jerga cooperativa se la ha llamado el "vínculo" y en algunos principios de operación a los cuales debe ajustarse toda cooperativa. Principios solidarios o no, negar la existencia de estas posibles políticas gerenciales basadas en el dominio de uno u otro grupo de interés es simplemente enterrar la cabeza en la arena.

Una complicación importante son los administradores, cualquier agente del mercado medianamente informado sabe que los administradores, aunque representen los intereses de otros, tienen su agenda de intereses propios. Los administradores raramente son dóciles ejecutores de las políticas decididas por las juntas directivas o miembros de las COAC (los "principales"). En esto las COAC no son una excepción. Un problema muy parecido se presenta cada vez que existe una relación principal-agente, y en particular en la empresa de propiedad atomizada. Cuando estos intereses están en conflicto con los de los miembros a quienes representan, hablamos de 'costos de agencia'¹⁰². ¿Qué es 'costo de agencia'? Entiéndase bien, esta no es una manera velada de describir corrupción, es un concepto muy distinto. La corrupción es una actividad criminal, el costo de agencia no lo es, aunque represente un costo a la sociedad. Creo que no hace falta que definamos corrupción. Podemos entender como costo de agencia "a todos aquellos gastos o inversiones no productivos que realizan los representantes

¹⁰² El colapso del Sistema Cooperativo en Colombia obedeció entre otras causas al "costo de agencia", el problema del sistema fue de tales dimensiones que hasta agosto de 1998 27 cooperativas de ahorro y crédito y dos de los bancos cooperativos se encontraban intervenidas, liquidados o en proceso de reestructuración debidos a problemas de liquidez combinados con profundos problemas de solvencia.

(agentes, en nuestro caso los administradores) de un participante del mercado (en nuestro caso los miembros de cooperativas) que tiende a beneficiar al primero a desmedro del segundo”¹⁰³ (Figura No 8)

La presencia de los administradores complica el panorama en el sector cooperativo. ¿Cómo se manifiesta la presencia de un administrador en una COAC? Pues bien, vía coaliciones. Ya sea con deudores netos o acreedores netos. Consideremos la segunda como menos probable -en todo caso menos peligrosa- y pasemos a analizar la primera coalición, la de administradores/deudores netos. Esta puede resultar de una junta directiva dominada por deudores netos que necesita un administrador dispuesto a ejecutar políticas gerenciales que responda a sus criterios. Alternativamente, puede resultar de un administrador dominante -un caudillo- que es capaz de influenciar la formación de una junta que sirva a sus objetivos. Aún cuando no fuera ninguno de los dos casos, a menos que existan restricciones importantes al acceso al crédito por parte de administradores, éstos rápidamente pueden convertirse en deudores netos de la COAC que administran, consolidándose así la coalición administradores / deudores netos.

La situación se torna definitivamente peligrosa cuando la COAC está controlada por una coalición administradores/deudores netos. Una cooperativa de estas características posiblemente presente políticas gerenciales y crediticias aún menos prudentes. Además tenderá a operar con altos costos de agencia, abrumando la estructura de costos de operación, altos costos de nómina y uso de los fondos de los miembros en proyectos diversos a la asignación de créditos. Posiblemente estas inversiones consistan en inmuebles superfluos y en otros proyectos de inversión de beneficio dudoso para los miembros, pero que tienden a mejorar la «imagen corporativas de la entidad y la de sus administradores. (Figura No 8)

Una vez que la coalición se ha establecido a las políticas gerenciales de alto riesgo¹⁰⁴ de una COAC dominada por deudores netos, podemos agregarle las siguientes tendencias:

- i. *Propensión a incrementar gastos administrativos,*
- ii. *Propensión a realizar otras inversiones como créditos a sus miembros, muchas de ellas con productividad dudosa (al menos en términos de beneficios a sus miembros),*
- iii. *Propensión a realizar gastos e inversiones que tiendan a mejorar la "imagen corporativa" de la entidad, independientemente del valor que esta imagen tenga para los miembros.*

De cuál de estos intereses en la práctica, domine en la cooperativa depende de la composición de los órganos de control, de la filosofía de los estatutos y de las regulaciones vigentes¹⁰⁵. Si bien el largo brazo del regulador

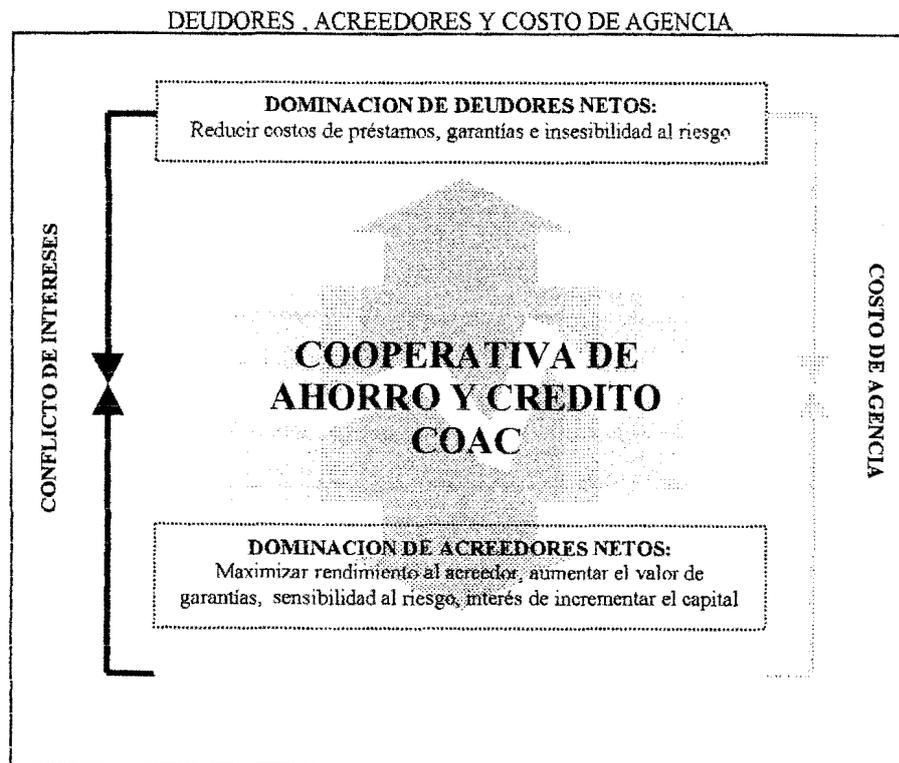
¹⁰³ Pontificia Universidad Javerainana de Colombia, “Seminario Latinoamericano de cooperativas financieras”, IRU, 1999, pág 32

¹⁰⁴ Kane y Hendershott (1996), en un estudio del sistema cooperativo de los Estados Unidos, argumentan con razón que un administrador (sea este de una COAC o de cualquier otra entidad financiera) tiene un interés profesional de limitar el riesgo de insolvencia de la entidad que dirige. Para que éste tenga incentivos a asumir riesgos más elevados es necesario que participe de alguna manera en los beneficios residuales de esta estrategia. Por esta razón, bajo circunstancias normales no debería esperarse que los administradores tiendan a aumentar el riesgo asumido por la entidad. Sin embargo, como ya indicáramos anteriormente, si estos administradores son parte de una coalición administrador/ deudores netos, o los administradores mismos son deudores netos, éstos participan en los beneficios residuales de una estrategia laxa hacia los deudores. Entonces, es de esperar que estas entidades manejen carteras de altos niveles de riesgo y estén sujetas a excesos de costos de agencia, haciéndolas particularmente vulnerables a problemas de solvencia.

¹⁰⁵ En el caso ecuatoriano, mediante RO No 190, se estableció como vinculados los créditos a los Directivos de las COACS; luego esta regulación fue modificada ya que la Superintendencia de Bancos se vio obligada

puede tener influencia en la composición de las juntas directivas y por ende sobre la política gerencial, la verdadera batalla de intereses se libra en el seno de la institución. Si los estatutos limitan severamente el acceso de deudores netos a las juntas (directivas y de vigilancia) o si por el simple proceso democrático estas juntas están dominadas por ahorradores netos, esto se reflejará en la selección de los administradores y en las políticas gerenciales de la entidad. Por el contrario, un control de las juntas por parte de deudores netos resultará en la elección de administradores que reflejen los intereses de este grupo. Si las juntas están controladas por deudores netos en coalición con los administradores (sean estos o no deudores netos), las políticas gerenciales estarán de acuerdo con los intereses de estos dos grupos. Según cual de estos grupos o combinación de grupos domine en la cooperativa, dependen fundamentalmente sus costos de operación, la política de créditos y los riesgos de cartera que asuma.¹⁰⁶ Los detalles de cómo una de estas formas dominantes de COAC se establece, dependen de un conjunto complejo de factores. Podemos mencionar algunos que ciertamente influenciarán el tipo de cooperativa. Podemos resaltar dos:

Figura No 8



Fuente: IRU-Pontificia Universidad Javeriana de Colombia
Elaboración: El autor

- i. La filosofía dominante en los estatutos de la entidad. En particular si en los mismos se han fijado restricciones para la participación de deudores netos y administradores en las juntas o con respecto a los derechos de los miembros de la junta, como por ejemplo su acceso al crédito de la COAC.

reconocer la legitimidad del gobierno en las cooperativas; sin embargo se dejó establecido que dichos créditos no podían exceder el 3% del capital social.

¹⁰⁶ Supongamos (muy idealmente) que todo el mundo es honesto o que las prácticas corruptas son eficientemente controladas por el Estado. Que la corrupción es un costo que puede pesar de forma agobiada sobre los hombros de los miembros, no requiere mucho debate. En ausencia de regulaciones que limitan estrictamente el acceso en la COAC al crédito a sus administradores (que es el caso de Colombia), la combinación administradores/deudores netos es mucho más probable que la combinación administradores/ ahorradores netos

- ii. *Igualmente es de importancia si existen restricciones sobre acceso al crédito por parte de los administradores de más alto rango y de sus familiares.*

Este tema sigue siendo objeto de conflicto en el ámbito cooperativo y se agudiza al contrastarlo con la supervisión bancaria; sin embargo es por el análisis realizado que en la presente investigación procuraremos demostrar la necesidad de una supervisión que por un lado entienda la naturaleza de las COACs y que por el otro garantice la seguridad de los recursos de los depositantes.

2.4. EL CASO DEL ECUADOR

2.4.1. ENFOQUE HISTORICO

En el Ecuador, la legislación no ha estado nunca en el mismo nivel de desarrollo del cooperativismo, más aún, desde sus inicios, el cooperativismo, preexistió a la ley, pues, ésta, en 1937, vino a regular las organizaciones que, bajo principios y normas filosóficas cooperativas, habían surgido desde 1919. La realidad de este fenómeno no ha variado, pues, actualmente, el cooperativismo se ha desarrollado más allá de las previsiones legales, superando, holgadamente, no solo las normas que, se han tornado obsoletas, cuando no han sido rectificadas por otras leyes, sino la capacidad de control estatal. En el Ecuador, la falta de una Política de Estado frente al cooperativismo, ha llevado a que, el marco jurídico dentro del cual ha desarrollado sus actividades, responda a la posición ideológica o a las presiones que reciben sus gobernantes, en un determinado momento y como esa posición, o presión, ha sido no impulsadora del movimiento, el marco jurídico del cooperativismo ha sido también escasamente impulsador o francamente limitante para su desarrollo.

Se puede establecer dos posiciones gubernamentales frente al cooperativismo, una fomentadora inicial¹⁰⁷ y una paternalista posterior¹⁰⁸, impulsada por la AID, que financió la organización de cooperativas y organismos de integración que, cuando desapareció la ayuda norteamericana, también desaparecieron o se estancaron esas organizaciones, pues, se habían formado cooperativas, pero no cooperativistas.

Una tercera fase de la evolución del cooperativismo ecuatoriano, coincide con la de su mayor crecimiento, ubicada entre 1970 y 1982, sin que en ella se encuentre nada digno de mencionarse en la evolución del marco jurídico y, desde 1982 hasta la presente fecha, encontramos una fase más bien, limitante para el desarrollo cooperativo, reflejada no precisamente en normas específicas, sino de otras leyes que rigen la actividad económica o industrial en general, pero que no han tomado en cuenta al cooperativismo como forma de organización empresarial, con sus propias características.

¹⁰⁷ En una primera fase que, responde, coincidentalmente, a un gobierno dictatorial pero, con una abierta inclinación a los aspectos sociales, se dicta la primera Ley de Cooperativas, conjuntamente con el primer Código de Trabajo, la primera Ley de Comunas, el primer Código de Menores, ratificando la tendencia progresista del gobierno dictatorial del General Alberto Enríquez Gallo, en 1937.

¹⁰⁸ Posteriormente, corresponderá a una dictadura civil, la del Dr. Clemente Yerovi, la promulgación de una nueva Ley de Cooperativas, en septiembre de 1966, respondiendo, esta vez, a la corriente paternalista hacia el cooperativismo, propiciada por los Estados Unidos, bajo el Programa Alianza para el Progreso, ley que, con sus virtudes y defectos, se mantiene vigente hasta la presente fecha. Las únicas reformas a la ley mencionada, se dieron también en una Dictadura Militar, en 1979, y no respondieron a un afán de desarrollo del movimiento en general, sino a un interés particular de brindar mejores posibilidades operacionales al cooperativismo de ahorro y crédito.

Ecuador entonces, ha pasado por las etapas del Estado fomentador, paternalista, indiferente y limitante que ha impedido tener una respuesta efectiva frente a los retos que de súbito planteó la apertura y por ende la globalización financiera, la misma que exigía leyes ágiles para entidades dinámicas y eficientes, dinamia y eficiencia que no pudieron convertirse en características de las cooperativas financieras del Ecuador pero que sin embargo tampoco impidieron un progreso que aunque limitado ha hecho que dichas cooperativas se hayan constituido en una alternativa de financiamiento para sectores importantes de la sociedad. Para una mejor comprensión del problema, vale la pena analizar algunos aspectos de relevancia:

2.4.2. CARACTERISTICAS DEL MARCO LEGAL

Los cooperativistas ecuatorianos reconocen que la Constitución es una de las primeras y escasas en el mundo que, incorporó normas específicas que consideran al cooperativismo, como integrante de un sector determinado de la economía, distinto del público y el privado, manifestando: “La economía ecuatoriana, funcionará a través de cuatro sectores básicos: El sector comunitario de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas”¹⁰⁹

En términos generales, se encuentra que las normas de fomento o apoyo al sistema, son, en su mayoría, meramente declarativas, ya porque carecen de normas legales o reglamentarias que las desarrollen, ya porque la política administrativa del aparato gubernamental no ha hecho el mínimo esfuerzo por llevarlas a ejecución o ya porque la actividad cooperativa no se ha efectuado en los volúmenes que permitan su aprovechamiento. Otro grupo de normas y, paradójicamente, ajenas al movimiento, son marcadamente limitantes a su desarrollo, claramente discriminatorias o evidentemente restrictivas. Un aspecto que se menciona con especial interés es el de la normatividad que regula la integración andina, por la importancia que ella tiene en la época que vivimos.

Se mencionó en líneas anteriores que la ley vigente data de 1966¹¹⁰; a ello se añade que sus 160 artículos, 5 Disposiciones Transitorias y 5 Artículos Finales, se encuentran desarrollados en los 220 artículos del Reglamento General de la misma. Blanco de duras críticas en los últimos años, acusada de obsoleta y excesivamente reglamentaria, no deja de tener el mérito de conservar varias normas favorables para el desarrollo y control del cooperativismo ecuatoriano y que, en su época, sirvieron de modelo a leyes de países hermanos, pero, lamentablemente, no se modificó con la agilidad con se modificaron los conceptos empresariales cooperativos y con la velocidad a la que creció el movimiento.

Su carácter obsoleto se puede constatar en que la base doctrinaria no responde a los Principios han ya sido modificados en dos ocasiones¹¹¹ por la ACI, esto, sin embargo, el Reglamento de la Ley de Cooperativas Ecuatoriana, aún conserva como reguladores de las cooperativas, los principios de 1937.

“Los cambios introducidos por la ACI, en sus diferentes congresos se sustentan en la necesidad de responder a los cambios que experimenta el mundo, uno de ellos la globalización financiera”¹¹², y si bien tales propuestas no

¹⁰⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, numeral 3, Artículo 61, nov/97

¹¹⁰ Registro Oficial No 123 de 20 de septiembre de 1966

¹¹¹ 1966-1995

¹¹² Ricardo Dávila, *Las Cooperativas Financieras y el Desarrollo Regional*, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Bogotá-Colombia, Javegraf, 1998, pág 19

necesariamente deben ser recogidas al pie de la letra, vale la pena que las legislaciones locales recojan aspectos relevantes que le permitan renovar su normatividad legal. En el caso de nuestro país, recientemente se está discutiendo un nuevo proyecto de ley, sobre el cual nos referiremos mas adelante. En todo caso la Ley de 1966, encasilla a las cooperativas como "entidades sin fines de lucro", aspecto que ha influido negativamente en toda la gestión administrativa y financiera de estos agentes de la economía, puesto que se han manejado criterios paternalistas sobretodo en lo que a tasas de interés se refiere, afectando en el tiempo la solidez de las instituciones y dando lugar a un crecimiento asimétrico de las mismas lo cual sirvió para propiciar la existencia de dos grupos de cooperativas: en el primero, se encuentran 26 controladas por la Superintendencia de Bancos, y en el segundo mas de 300 supuestamente controladas por la Dirección Nacional de Cooperativas¹¹³

La Ley de 1966, aún vigente, no obstante, presiones de sectores interesados, simple indiferencia o desconocimiento, no han permitido la aplicación de las normas que, precisamente, miran al fomento del cooperativismo, al extremo de haberlas tornado ociosas, inoficiosas o meramente declarativas, baste para ello citar ejemplos como: declaratoria de necesidad nacional y beneficio público que, del cooperativismo, hace el Art. 102, cuando la práctica ha demostrado que no existe ningún interés por parte del Estado, hacia el cooperativismo, como lo comprueban sus actitudes, en el dictado de leyes, en el control y la ausencia de fomento del movimiento; la ya mencionada referencia y definición de las Instituciones de Crédito Cooperativo, incorporadas en varios artículos, tan en conflicto con las normas bancarias que, la única entidad de este tipo que se logró constituir, con su propia ley, el Banco de Cooperativas, terminó, por sus malas administraciones, siendo adquirida por un grupo financiero que consiguió una ley que lo transformó en sociedad anónima.¹¹⁴

Otra norma inoficiosa, es la que determina la integración del Consejo Cooperativo Nacional, en el Art.90 y, la elección y duración del Director Nacional de Cooperativas, en el Art. 96, las que jamás han sido observadas, pues, el Consejo ha estado integrado por Delegados sin representatividad ni conocimiento del cooperativismo, salvo escasas excepciones, y ha sido convocado solo para nombrar la terna de la que el Ministro de Bienestar escoge el Director Nacional, el mismo que ya ha sido predesignado por el Ministro.

Existen normas que nunca se cumplieron, tales como el Art. 102, que ordena al Estado fijar partidas presupuestarias para el fomento del cooperativismo; el Art 103 que determina que las cooperativas tendrán preferencia en las licitaciones convocadas por el sector público, preferencia en las expropiaciones de tierras y en las importaciones; los Arts 105 y 106 que mandan que los Municipios y Consejos Provinciales fijarán partidas para el fomento del cooperativismo en sus jurisdicciones; el Art. 107 que señala la obligatoriedad de la enseñanza del cooperativismo en los planteles educacionales; el Art. 108 que obliga al Banco de Fomento a asignar cupos de crédito para préstamos a las cooperativas; el Art 109 que, declara que el Estado podrá garantizar los créditos concedidos a las cooperativas por organizaciones crediticias extranjeras; el Art. 152 que dice que, el Banco de la Vivienda expropiará tierras para las cooperativas de esta finalidad, y otras que para quien desconoce la realidad ecuatoriana induce a pensar en una sobreprotección del Estado hacia el movimiento.

¹¹³ En el transcurso de esta investigación se pudo constatar que la Dirección Nacional de Cooperativas no puede proporcionar información actualizada respecto a la situación financiera de aquellas cooperativas que dice supervisar. Así misma esta entidad de control no tiene un censo confiable de todas las cooperativas razón por la cual no es posible saber con exactitud el número de cooperativas fuera del control de la Superintendencia de Bancos que actualmente existen en el país.

La concepción de la Ley de Cooperativas Ecuatoriana creó una nueva categoría denominada INTROMISIVA¹¹⁵, pues, nuestra ley no sólo contiene 26 artículos prohibitivos, bajo la amenaza de sanciones; No sólo que contiene 42 artículos imperativos que hablan de “obligatoriamente, las cooperativas.....” o, “las cooperativas, harán, dirán, comprarán, cumplirán, etc...”; No sólo que tiene apenas 15 artículos permisivos, que dejan en libertad a las cooperativas para hacer o no hacer, sino que, consagra una grave injerencia en la administración de las cooperativas, por parte del organismo de control estatal, al extremo de convertirlo en cha-administrador, esto es en juez y parte, así por ejemplo: El Art. 15 faculta a la Dirección de Cooperativas a vetar el ingreso de socios a las cooperativas, supuestamente, cuando no cumplan ciertos requisitos legales, cuando las cooperativas, dentro de su autonomía deben escoger sus socios libremente; El Art.56, manda obtener autorización de la Dirección, para emitir los Certificados de Aportación, los cuales, inclusive, deben ser suscritos por el Director, conjuntamente con Presidente y Gerente de la Cooperativa. La coestión gubernamental se profundiza, cuando los Arts. 94, 125, 135 y 158 mandan imperativamente que los planes de trabajo anuales de las cooperativas, de las federaciones de cooperativas, de los organismos de educación cooperativa y hasta las condiciones de asociación y planes de trabajo con cooperativas de otros países, deberán ser aprobados por la Dirección de Cooperativas¹¹⁶.

Sin embargo la ley conserva características y artículos positivos y motivadores para el movimiento, por ejemplo, su estructura formal, pues se considera que la distribución del articulado y los títulos y capítulos bajo los que se halla conformada, responden a una organización lógica que merece ser conservada, pues, norma primeramente la naturaleza jurídica, luego la constitución, los derechos y obligaciones de los socios, la estructura y administración internas, el régimen económico, la liquidación, los organismos de integración, el control y supervisión, para concluir con varias disposiciones generales aplicables a todas las cooperativas, es decir, es adecuadamente ordenada en su temática¹¹⁷.

Otras leyes, contienen normas discriminatorias hacia el cooperativismo, como por ejemplo, la no consideración de representantes del movimiento en cuerpos colegiados que dirigen organismos que fijan las políticas de determinadas actividades, por ejemplo, la Junta Bancaria, el Directorio de la Corporación Financiera Nacional, integrados por representantes de las Cámaras de la Industria, Pequeña Industria, de Agricultura, de Ganadería, tanto de la costa, como de la sierra y por representantes de los bancos privados, pero no de los organismos de integración de cooperativas afines con la actividad financiada o promovida por aquellas entidades.

¹¹⁴ Esta es otra de las paradojas de nuestro cooperativismo, pues, se organizó una cooperativa de ahorro y crédito, cuyo único fin, fue adquirir los certificados de aportación de las demás cooperativas y luego, en cuestión de meses obtuvieron la ley, mientras el resto del movimiento, sigue esperando las reformas, más de treinta años.

¹¹⁵ Una de las clasificaciones que hace la doctrina jurídica clásica sobre las leyes, según sus características, es en imperativas, prohibitivas y permisivas y ello, está recogido en la normativa legal ecuatoriana,

¹¹⁶ Tal es la llamada intromisión de las normas legales, en la administración de las cooperativas que, no obstante ser la Dirección, organismo de control y supervisión y que, aprueba los planes de trabajo, los balances, los informes y aplica sanciones en caso de desviaciones legales, coparticipa en la decisión para las adquisiciones que deben efectuar, pues, las cooperativas deben convocar a concursos de precios para las adquisiciones y contratos que vayan a efectuar y, ese concurso es calificado por una comisión integrada por el Consejo de Vigilancia y un delegado de la Dirección de Cooperativas, luego, para las compras y contratos, es necesario el voto del organismo de control.

¹¹⁷ Importante y beneficiosa en la ley, es la consideración de las cooperativas, como forma organizacional de promoción humana. Conceptos valiosos y muy doctrinarios, se encuentran en los artículos que definen los excedentes; en la consagración del derecho a la defensa de los socios; en el revaluó de bienes inmuebles, en el no-parentesco de miembros de los consejos, en el patrimonio familiar sobre las viviendas adquiridas a través de cooperativas y otros artículos.

Un nuevo ejemplo de norma discriminatoria, es el que trae la Ley de Instituciones del Sistema Financiero, cuyo primer artículo, somete al control de la Superintendencia de Bancos, solo a cooperativas de ahorro y crédito " que hacen intermediación financiera con el público", cualidad que, hasta hoy, no ha sido aclarada y que, rompiendo la doctrina, amenaza con dividir al cooperativismo de ahorro y crédito en abierto y cerradas, con intereses aparentemente divergentes.

Los Reglamentos Especiales que desarrollan la legislación cooperativa, también se alejan de la doctrina y de la misma legislación general, como ocurre, en los siguientes casos:

- i. *El Reglamento de Auditorias y Fiscalizaciones para Cooperativas bajo control del Ministerio de Bienestar Social, que, no sólo es confuso e incompleto, al no determinar los procedimientos, sino que, trae una norma, según la cual, los informes de Auditoria, conteniendo GLOSAS, serán remitidos al Juez de lo Penal, para que se inicie el proceso respectivo, sin considerar que, las glosas, por su propia naturaleza, son susceptibles de justificación y, en el evento de que ello no ocurriere, generan responsabilidad civil, pero, en ningún caso penal.*
- ii. *El Reglamento de Concursos de Precios para Cooperativas bajo el control del Ministerio de Bienestar Social en el que, se mantienen normas, como la obligatoriedad de seguir convocando indefinidamente a concursos, cuando no hayan interesados, coartando la posibilidad de libre contratación que cualquier empresa tiene.*
- iii. *El Reglamento para cooperativas bajo control de la Superintendencia de Bancos, que se promulgó recién, el 22 de marzo de 1998, confirma, primero, la división en el cooperativismo de ahorro y crédito que se hace patente hasta en las normas que lo rigen. pues, nótese que hay reglamentos, para las cooperativas bajo control del Ministerio de Bienestar Social y otros reglamentos para las cooperativas bajo control de la Superintendencia de Bancos y, segundo, contiene, desviaciones doctrinarias y jurídicas, dada la naturaleza de las cooperativas como empresas autogestionadas democráticamente y donde se fusionan la calidad de socio, administrador y usuario de los servicios. En el citado reglamento, se incluyen disposiciones que, prácticamente, convierten al Consejo de Vigilancia en un organismo inoperante y dependiente de aquellos a quienes debe controlar; se dota de facultades casi omnímodas al Gerente, al extremo de que solo informa al Consejo de Administración, los préstamos por él concedidos que excedan cierto monto; designa y preside la Comisión de Crédito, no de entre socios, sino de entre los empleados de la cooperativa; es Secretario de la Asamblea General, del Consejo de Administración y del Consejo de Vigilancia y tiene atribuciones, hasta para convocar a asamblea general de elecciones; y, sin embargo, no tiene la calidad de mandatario, sino de empleado amparado en el Código de Trabajo.*

Este reglamento permite que, quince personas constituyan una cooperativa de ahorro y crédito, cumpliendo requisitos de capital inalcanzables¹¹⁸ para los grupos económicamente medios y bajos, que son los que buscan el cooperativismo como alternativa financiera; y, más aún, permite que esas quince personas organizadas supuestamente en una cooperativa, capten recursos de quienes no tiene la calidad de socios de la misma, violando la Ley que define a las cooperativas, como empresas autogestionadas por sus socios, es decir, se disfraza a una sociedad anónima, bajo la denominación de cooperativa.¹¹⁹

¹¹⁸ Se requiere que cada una de las personas haga un aporte inicial de USD 1000.00

¹¹⁹ El complemento final del marco jurídico de las cooperativas, está dado por disposiciones administrativas dictadas por el Ejecutivo que, sumando al control disperso, politizado y no tecnificado, ha ejercido su derecho constitucional al veto de leyes, impidiendo, por ejemplo, la rehabilitación de la Cooperativa de Ahorro y Crédito San Francisco de Asís y vetando la Ley de Creación de la Superintendencia de Cooperativas, en la que tanta fe puso el movimiento cooperativo, para que se unifique y tecnifique su control. Estas políticas y actos administrativos, incumplen la Recomendación 127 de la OIT, y la Declaración del Parlamento Andino de Apoyo a la Ley Marco para Cooperativas de América Latina, suscritas por el Estado Ecuatoriano. En los últimos años, ha sido particularmente notoria la discriminación al cooperativismo de ahorro y crédito, cuando en crisis de liquidez, algunas cooperativas, acudieron a solicitar préstamos en el Banco Central del Ecuador, a los que accede fácilmente la Banca Privada en situaciones similares y que, para las cooperativas bajo control de la Superintendencia de Bancos, está consagrado en el Art.25 de la Ley de Régimen Monetario, pero increíblemente, les fueron negados esos créditos y, por ello, quebró la 8 de SEPTIEMBRE.

2.4.3. NORMATIVA ANDINA

La Junta del Acuerdo de Cartagena, por intermedio de su organismo legislativo, dictó la Decisión 292 que reglamenta la constitución y funcionamiento de las Empresas Multiandinas EMAS constituidas por personas de los distintos países del Acuerdo de Cartagena, pero, resulta que, las EMAS, solamente pueden constituirse como sociedades anónimas, vetada, entonces la formación de cooperativas Multiandinas.

Este inadecuado marco legal, no ha sido un instrumento para que el cooperativismo pueda desarrollarse en toda su potencialidad, sino un obstáculo que, particularmente, es consecuencia de las deficiencias que acusa el cooperativismo ecuatoriano que y que se resumen en:

- i. *Falta de conciencia cooperativista que identifique al socio como propietario de su empresa y no como un cliente, aspecto notorio, en las cooperativas de ahorro y crédito numerosas.*
- ii. *Escasa capacitación empresarial de los dirigentes cooperativos que recurren a profesionales especializados, pero carentes de formación doctrinaria.*
- iii. *Débil integración cooperativa, pues, no obstante su edad, el movimiento, no han sido capaz de constituir siquiera la Confederación de Cooperativas, prevista en la Ley y, las federaciones existentes, miran a los intereses del subsector al que corresponden, pero no se ha creado un verdadero movimiento.*
- iv. *Manipulación política, consecuencia de la falta de integración, sobre todo en sectores numerosos, como el de vivienda o el agrícola que, han sido utilizados por todas las corrientes políticas, de la extrema derecha a la extrema izquierda, en función de sus intereses electorales.*
- v. *Limitado acceso a los medios de comunicación que implica una escasa difusión de los logros o experiencias positivas con el desconocimiento, por parte de la opinión ciudadana, de la capacidad de ejecutoria del cooperativismo.*

2.5. EVOLUCION DEL SISTEMA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN EL MARCO DE LA DOLARIZACION

La implementación del esquema de dolarización de la economía nacional acarrió consigo una serie de consecuencias para los agentes de la economía tanto públicos como privados. En el caso de los intermediarios financieros y en particular de las cooperativas de ahorro y crédito, el impacto más importante ha sido la disminución del margen financiero¹²⁰ como resultado del desagio de las tasas de interés. Al cuantificar este hecho a través de un modelo de equilibrio financiero en el que se simula la intermediación de fondos a través de una relación entre los costos fijos, otros ingresos y un margen de utilidad frente a la variación de las tasas, expresado en la fórmula: $FI = (CF - Oin + UN) / (TAP - TPP)$ ¹²¹

Se pudo establecer que la drástica variación de tasas en las cooperativas frente a la expectativa de mantener el margen de utilidad del ejercicio 1.999, les obligaba a crecer en su estructura financiera en un rango comprendido entre 175% y 190%. En lo que a la evolución de la cartera corresponde, se expresa en una TCR ¹²² del 7.88%. De los USD 26.000 MM registrados a dic/99, se incrementa a USD 57.752 MM en dic/00, lo que representa una TCA ¹²³ del 117.9 %, más favorable de lo que se estimaba a principios de año, pero no lo suficiente como para equipararse con los niveles de crecimiento requeridos. Cabe destacar que en el sistema se observa

¹²⁰ Margen que resulta de la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva.

¹²¹ FI: fondos intermediados; CF: costos fijos; Oin: otros ingresos; UN: utilidad neta; TAP: tasa activa promedio; TPP: tasa pasiva promedio

¹²² Tasa de crecimiento relativa

que la cartera vigente representa en promedio el 97% de la cartera total; sin embargo, el riesgo crediticio durante el período dic/99-dic/00, va del 3.14% al 5.30%, lo cual es evidencia del crecimiento de la cartera vencida, particular que se explica en la disminución de la capacidad de pago de los deudores de las coacs, derivada a su vez del deterioro de los ingresos reales como resultado del rezago en la dolarización de sueldos vs. dolarización de precios, los cuales crecieron más rápidamente que los ingresos debido a la necesidad de los productores de superar la brecha¹²⁴ existente entre el índice de precios al productor *IPP* con respecto al índice de precios al consumidor *IPC*.

En la composición estructural de la cartera vigente, predominan las operaciones de créditos sobre firmas que a dic/00 representan el 68.64%, frente al 29.66% de las operaciones en créditos hipotecarios; sin embargo la *TCR* de los créditos sobre firmas es de 10.57% vs. 9.81%, de los hipotecarios por lo que sí se tiene en cuenta el volumen, se puede establecer que la demanda de estos últimos los cuales hasta ago/00 evolucionaban más dinámicamente que los créditos sobre firmas, se desaceleró, pero no debido a un cambio en la política de plazos por parte de las cooperativas sino principalmente por una razón de coyuntura que se explica más adelante.

Si confrontamos la estructura de captaciones con la de colocaciones, se observa que el 82.47% está conformado por depósitos a la vista, es decir recursos de gran volatilidad y el 17.33% lo constituyen depósitos a plazo, con los primeros por su naturaleza no es recomendable destinarlos a operaciones de largo plazo por el peligro de un descalce que pudiera eventualmente amenazar con una potencial situación de iliquidez; sin embargo, en el análisis de la dinámica de las operaciones de cartera se evidencia que las COACs continúan usando recursos de corto plazo para financiar operaciones de largo plazo

Un aspecto interesante de resaltar es la evolución de los depósitos de las COACs en la banca, se observa que los USD 4.430 de dic/99 ascienden a ago/00 a USD 9.467, es decir una *TCA* del 118.13%, dicha evolución se expresa en una *TCR* del 10.23%, si la comparamos con la *TCR* de las colocaciones: 7.88%, se observa que hasta el mes de agosto/00 es más dinámica la evolución de los depósitos en la banca que las colocaciones al público; sin embargo, a dic/00 este rubro desciende de manera notable a USD 3.556, lo cual no solo vuelve negativa la *TCA* de esta serie de tiempo, sino que dicho monto incluso es menor al registrado en dic/99, variación que se explica en la creciente demanda de crédito de los usuarios de las coacs y la correspondiente atención de dicha demanda por parte de las mismas, es así que solo entre ago/00 y sep/00 la cartera vigente experimenta una *TCA* del 20.52%.

Se evidencia que la preferencia de las COACs por mantener sus recursos represados en la banca se ve afectada por una demanda que a su vez se justifica si se considera que esta es una coyuntura matizada por la entrada a clases en el ámbito de Sierra y Oriente.¹²⁵

Así mismo vale la pena tener en cuenta que a dic/99 las COACs representaban el 1.44% del Sistema Financiero, a sep/00 representan el 1.77%, este crecimiento de ninguna manera debe generar exceso de confianza en la gestión de las mismas, pues si bien se ha discutido que las comparaciones entre la banca y las COACs deben

¹²³ Tasa de crecimiento absoluta

¹²⁴ Mientras existía el diferencial cambiario, los productores encontraban en la devaluación del sucre respecto al dólar una forma de compensar la pérdida de ingresos que resultaba de mantener precios irreales. Una vez implementada la dolarización la única manera de compensar dichos ingresos era mediante el "sinceramiento" de los precios.

obedecer a parámetros especiales tales como el número de personas que se atienden, no se puede desconocer que para la banca las cooperativas no representan un verdadero motivo de preocupación, pues de alguna manera las COACs siguen reciclando dinero para ella, por supuesto en menor proporción que en el viejo escenario especulativo; tal es así que en ciertas zonas del país se están captando a tasas más altas¹²⁶ de las que paga la banca desatado las mismas COACs una competencia entre sí que ha terminado "viciando" el mercado por la obtención de la tasa más alta, ignorando tanto el demandante como el oferente que "a mayor tasa mayor riesgo"

A dic/99 el 58% de las COACs bajo del control de la SIB, arrojaba pérdidas, en dic/00 estas pérdidas son compartidas por el 84% de COACs. Así mismo en el análisis estructural con respecto a los ingresos del sistema, a dic/99 la corrección monetaria representa el 1.17% y los resultados el 0.25%, a dic/00 la corrección monetaria representa el 0,39% y los resultados el -22.73%, es evidente el impacto no solo de la dolarización sino de un sistema de corrección que obligó a realizar ajustes en función de un índice que a su vez deriva de un nivel de inflación 104.93%¹²⁷ el cual muy difícilmente puede ser superado por índice de rentabilidad alguno

En el ámbito de la gestión institucional integral, la crisis financiera ha puesto al descubierto las principales debilidades de las cooperativas pero al mismo tiempo ha permitido también evidenciar sus fortalezas que de laguna manera explican la permanencia de las mismas. Entre sus debilidades bien cabe destacar la ausencia de planes de mercadeo que permitan una mejor penetración en el mercado, es cierto que la fortaleza de estas instituciones se sustenta en la región a la que pertenecen; sin embargo, se reconoce la necesidad de vender mejor su imagen, siendo igualmente objeto de preocupación el tema de los recursos humanos respecto a los cuales se identifica la necesidad de profesionalizar en contingente de estas instituciones y que dicha profesionalización sumada a la inversión tecnológica permita hacer más eficiente la gestión de intermediación financiera. Estos argumentos se pueden apreciar de mejor manera en los Anexos 1,2 y 3

La información consignada en el Anexo 4 permiten tener una idea global respecto a la evolución de las COACs: Se puede observar un incremento del riesgo crediticio así como también de los pasivos con costo frente a los activos productivos, lo cual hace que disminuya el indicador de 176.89% en dic/99 a 130.91% en dic/00, esto se explica en parte por los nuevos recursos que corrieron hacia las cooperativas por efecto de la desconfianza en la banca, recursos que han tardado en ser colocados y cuya rentabilidad al mantenerlos en la banca es sustancialmente menor a la opción de colocarlos vía crédito¹²⁸; sin embargo el índice de liquidez experimenta una "racionalización" puesto que el elevado nivel del mismo 213.41% en dic/99, lejos de favorecer la lectura de la situación de las cooperativas, era evidencia de una falta de gestión de recursos, lo cual aparentemente se justifica si se considera que hasta mar/00 se vivió una profunda crisis de la economía en la cual el costo de oportunidad de las actividades especulativas superaba de manera importante al de la colocación de crédito.

¹²⁵ La entrada a clases y por ende los gastos en rubros tales como útiles escolares, uniformes, inscripciones, matrículas etc... es un evento que influye directamente en el índice de inflación debido al incremento de la oferta monetaria

¹²⁶ Este hecho deriva de dos aspectos: el primero por la distorsión existente en materia de supervisión, ya que existen dos grupos de cooperativas: las controladas y aquellas que no están, las primeras deben establecer sus tasas en base a lo que norma y dispone el organismo de control como resultado del cálculo de tasas que realiza el Banco Central y de los límites que establece la AGD. El segundo grupo en cambio al no estar controlado, oferta tasas más altas que casi en todos los casos sobrepasan los niveles de la AGD, nivel con el que se le está diciendo al público que si acepta una tasa más alta, debe aceptar también un riesgo igualmente alto.

¹²⁷ Banco Central del Ecuador, "Sistema de información básica", 582-577, Ext. 3000

¹²⁸ El modelo de equilibrio financiero, al ser analizado muestra que el volumen es determinante para la sostenibilidad de la institución; sin embargo, las coacs no pueden de ninguna manera omitir los factores de riesgo que implica la colocación de recursos, ya que no tendría sentido colocar para crecer en volumen, y luego no poder recuperar estos recursos incrementando peligrosamente la cartera vencida y obligando a provisionar en perjuicio de los resultados.

En los indicadores de rentabilidad, el deterioro del resultado respecto al patrimonio promedio varía del 0.37% en dic/00 a -12.67% en dic/00, respecto al activo promedio: de 0.16% en dic/99 a -5% en dic/00; sin embargo, cabe resaltar que pese a esto las coacs han manejado razonablemente su posición de liquidez, esto se explica ya que no necesariamente la ausencia de rentabilidad implica la falta de liquidez; pero, el deterioro sostenido de la primera puede afectar en el tiempo la liquidez de la institución.

En cuanto a la eficiencia financiera, los ingresos financieros respecto al activo productivo promedio varían del 68.22% en dic/99 a 17.34% en dic/00, este deterioro se explica en dos aspectos: el desagio de tasas lo cual condujo a la reducción del margen financiero y el agotamiento de las actividades especulativas, lo cual determinó que el ingreso resultante de la devaluación del sucre respecto al dólar se redujera a cero.

En eficiencia administrativa los gastos de personal vs. Activo total promedio varía del 8.94% en dic/99 a 3.71% en dic/00, y los egresos operacionales vs. Activo total promedio va del 18.17% en dic/99 a 8.67% en dic/00. Estas variaciones en algunas cooperativas no es el resultado de una mayor eficiencia, se debe a que algunas de ellas han optado por reducir su personal esperando con ello cubrir la brecha que deja la reducción del margen financiero; sin embargo vale la pena destacar que entre todas las medidas esta era la menos apropiada, puesto que la simulación del modelo financiero indicaba que si se reduce al 50% sus gastos de personal y no puede crecer en los niveles requeridos terminaría arrojando pérdidas al final del período, lo óptimo era entonces que con el mismo equipo humano¹²⁹, se alcance niveles de crecimiento superiores a los históricos de manera que se vaya absorbiendo el efecto acarreado por la dolarización.

Es necesario que las COACs cuiden el desempeño y la evolución de sus indicadores, el análisis de riesgo hoy mas que nunca juega un papel importante, la responsabilidad de directivos, administradores, empleados y por supuesto de los socios debe ser la de garantizar la existencia de una entidad que siga siendo un instrumento para mejorar su situación económica, por lo que no se debe excluir eventuales procesos de alianzas estratégicas e incluso fusiones que permitan consolidar instituciones mas sólidas y confiables

A pesar de las opiniones de algunos analistas que siguen augurando una eventual caída de las cooperativas, podemos decir que las mismas han logrado sobrellevar el peso de una crisis que sigue cobrando víctimas, es cierto que no se registran excedentes, pero a veces, ganar, no significa solamente tener indicadores positivos, sino saber cómo y cuando reaccionar para adaptarse y lograr "sobrevivir".

2.6. COBERTURA DE DEPOSITOS

Un proyecto de establecer no estrictamente un Fondo de seguro de depósitos para COACs sino un sistema más amplio de seguridad para estas instituciones, lo constituye SOLIDARIA en Ecuador. El objeto de SOLIDARIA es monitorear que las cooperativas financieras afiliadas manejen prudentemente sus recursos. Se pueden afiliarse COACs supervisadas y no supervisadas por la Superintendencia de Bancos. SOLIDARIA se financiaría con aportaciones de sus afiliados del 0,35% sobre el patrimonio técnico y obliga a mantener depósitos permanentes ("Reserva de Liquidez" entre el 1,5 por mil y el 3 por mil del total de captaciones para constituir con ellos el "Fondo de Seguridad Financiera"). Podrá inyectar liquidez en una CAC en problemas siempre y cuando ésta respete las recomendaciones de SOLIDARIA.

¹²⁹ Asumimos que las coacs cuentan con un elemento humano comprometido y capacitado, de no ser así y en este nuevo escenario de la economía no les queda mas alternativa que convocar la participación de los más eficientes y capaces los cuales si bien pueden estar en condiciones de asumir funciones extras, también deben ser remunerados adecuadamente para evitar la fuga de personal.

Sin embargo, SOLIDARIA no es un seguro de depósitos con una cobertura específica y tampoco un seguro institucional que a toda costa aspira evitar la quiebra de una COAC afiliada. Con la cobertura por la AGD de las COACs supervisadas es probable que no quieran pagar doble, por lo que sólo las COACs pequeñas estarían dentro de SOLIDARIA y las grandes exclusivamente en la AGD. Esta distribución podría cuestionar la viabilidad financiera de SOLIDARIA en el mediano plazo.

2.7. EL CASO DE COLOMBIA

2.7.1. ENFOQUE HISTORICO

Mediante la Ley 134 de 1931 el Congreso de la República de Colombia adoptó la primera ley general de cooperativas y en su exposición de motivos se menciona que para su elaboración fueron consultadas las legislaciones argentina, chilena, belga e italiana, así como otros proyectos de pioneros del cooperativismo colombiano, algunos de ellos personajes del clero, entusiasmados con la idea de desarrollar las cooperativas como solución a problemas de consumo, ahorro y crédito y vivienda de los trabajadores asalariados, población ésta que iniciaba su crecimiento como consecuencia del proceso de industrialización del país, que obligaba a buscar soluciones en estos campos a una nueva clase asalariada.¹³⁰

En virtud de atribuciones especiales que recibió del Congreso el Presidente de la República para reformar la citada legislación, crear una superintendencia de cooperativas y organizar un instituto de financiamiento y desarrollo del cooperativismo se expidieron los decretos con fuerza de ley 1587, 1598 y 1630 de 1963, que hicieron posible respectivamente la citada reforma y la creación de los referidos entes. Con la reforma aprobada, la creación de la Superintendencia y el apoyo financiero que prestó Financiacoop al movimiento cooperativo colombiano, éste se desarrolla significativamente e incorpora nuevos sujetos de la acción cooperativa, como los profesionales universitarios, pequeños industriales y comerciantes y agricultores medios, todo lo cual contribuye a un notorio crecimiento empresarial de las cooperativas y a la generación de nuevas instituciones financieras de grado superior e instituciones aseguradoras de naturaleza cooperativa.

En el año de 1981 se transforma la Superintendencia de Cooperativas en Departamento Administrativo, adquiriendo un status de ministerio técnico y desarrollando en un solo ente tanto la parte de fomento como la de

¹³⁰ Con anterioridad a esta ley las asociaciones de artesanos, agricultores y en general de sectores populares que se establecían para organizar socorros mutuos, servicios funerarios de salud, de ahorro y crédito y de comercialización, se constituían como corporaciones sin ánimo de lucro al amparo del Código Civil, de orientación napoleónica y que permitía reconocerle personalidad jurídica a las organizaciones con objetivos que no fueran lucrativos contrarios a la moral, la ley y las buenas costumbres, con amplia libertad contractual, quedando en sus estatutos que eran aprobados por el gobierno regulado el funcionamiento de estas entidades. Las asociaciones mutualistas y los fondos de emplea-dos que operan como cajas de ahorro y préstamos de los trabajadores asalariados, se continuaron organizando como corporaciones civiles, por estimar que las normas sobre cooperativas no les permitían el manejo simple y elemental que venían desarrollando para operar sus servicios y su administración. Se requirió que el Congreso de la República dictara una nueva ley, la número 128 de 1936, que establecía una serie de medidas de fomento económico y beneficio tributario, para que se desarrollaran en número importante las organizaciones cooperativas, siendo las principales organizaciones las que se establecieron en las principales ciudades del país para prestar servicios de ahorro y crédito, consumo, actividad transportadora por parte de transportistas y cooperativas de comercialización agrícola, como consecuencia de los programas de reformas agrarias tímidas y limitadas. Treinta años después de la primera ley ya existía un desarrollo relativo del movimiento cooperativo colombiano, con dirigencia propia y vinculado a las organizaciones latinoamericanas que integraban a las cooperativas del continente y preocupado por los desarrollos teóricos y doctrinarios de la Alianza Cooperativa Internacional, sin embargo débil en su estructura empresarial y sin instituciones bancarias y de seguros de naturaleza cooperativa que apoyaran una mayor consolidación.

inspección y vigilancia. Después de más de veinte años de vigencia del Decreto Ley 1598, es el mismo movimiento cooperativo que presiona una reforma a la legislación, con el fin de actualizarla, para permitir un mayor dinamismo y amplitud empresarial, modificar su régimen económico; obtener un reconocimiento del sistema financiero cooperativo, consagrando la posibilidad de crear bancos cooperativos y todo tipo de instituciones financieras de naturaleza cooperativa; establecer un régimen propio de trabajo para las cooperativas de trabajo asociado, configurar jurídicamente el sector cooperativo colombiano, determinar con mayor claridad las relaciones de las cooperativas con el Estado, norma ésta que se adopta como Ley 79 de 1988 y que actualmente rige a las cooperativas con ligeras y puntuales modificaciones que se le han introducido en los diez años que lleva de vigencia.¹³¹

La última ley cooperativa (468/1990) facultó expresamente al Presidente de la República para que en el término de seis meses produjera decretos con fuerza de ley para regular las otras entidades que siendo de carácter solidario y sin ánimo de lucro tenían particularidades propias que no les permitía asimilarse por completo a esta ley, la cual quedó como norma supletoria y de reenvío para regular los casos no contemplados expresamente para este tipo específico de instituciones, que quedaron sometidas a las respectivas disposiciones legales¹³².

2.7.2. CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES ASOCIATIVAS SOLIDARIAS

Con anterioridad a la Constitución Política, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 4 de julio de 1991, no se había consagrado ninguna norma de reconocimiento o fomento de las cooperativas o de cualquier forma de asociación mutualista o solidaria. Como fruto del trabajo desarrollado por el movimiento cooperativo y las demás entidades asociativas solidarias y con el apoyo de gran parte de los constituyentes, se introdujeron a la Constitución las referidas normas, cuya síntesis es las siguientes:

- i. *El artículo 1º consagró como uno de los principios y valores fundamentales del estado social de derecho la "solidaridad".*
- ii. *En el artículo 58, inciso 3º se consagra que "El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad"*
- iii. *El artículo 60 establece que "Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar la titularidad de sus acciones y ofrecerá a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores condiciones especiales para acceder a dicha propiedad accionaria".*
- iv. *En el artículo 64 se establece el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios en forma individual o mediante empresas asociativas, así como una serie de servicios que mejore el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.*
- v. *Por último el artículo 333 estableció que el Estado fortalecerá a las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.*

¹³¹ Dentro de la facultad constitucional que tiene el Presidente de la República de regular las actividades financieras y de trabajo y con el carácter también de Decreto Reglamentario de la Ley 79 de 1988, se dictaron los decretos 1134 de 1989 para regular la actividad financiera de las cooperativas de ahorro y crédito de las secciones de este servicio de las cooperativas multiactivas e integrales y el 468 de 1990, para regular el funcionamiento del trabajo asociado de naturaleza cooperativa.

¹³² Precooperativas: Decreto de Ley 1133 de 1989, Asociaciones Mutualistas: Decreto de Ley 1480 de 1989, Decreto de Ley 1481 de 1989, Decreto de Ley 1482 de 1989.

Recientemente el Congreso aprobó una Ley que desarrolla en su primera parte los fundamentos y principios de las empresas de economía solidaria; las características comunes a ellas; las prohibiciones que se establecen para mantener su integridad como tales; los instrumentos de integración que tienen para conformar un sector solidario de la economía; la estructura de un Consejo Nacional para crear una instancia de concertación de las entidades de la economía solidaria con el Estado y la creación de un fondo de fomento de estas empresas con recursos públicos y de las entidades afiliadas para otorgar créditos para los proyectos de desarrollo de estas entidades; fomentar las mismas y especialmente en las áreas de producción y trabajo asociado. De igual manera esta ley establece la transformación del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo de la Economía Solidaria¹³³, con funciones únicamente de dirección y coordinación de la política del Estado, para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de economía solidaria, dando cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Constitución Política.

Como consecuencia de lo anterior y para que de manera especializada se ejerza por parte del Estado la función de inspección y vigilancia sobre las cooperativas y demás organismos de la economía solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria con contribuciones de las entidades vigiladas para sostener el 50% de su funcionamiento, la cual no vigilará a las instituciones financieras cooperativas reconocidas como establecimientos de crédito y bancos cooperativos, cuya vigilancia especial e intervención queda a cargo de la Superintendencia Bancaria, cumpliéndose sí mandatos constitucionales.

2.7.3. ESTRUCTURA BASICA DE LA LEY COOPERATIVA

La Ley 79 de 1988, desarrolla básicamente tres grandes aspectos a saber:

- i. *La constitución, registro y régimen interno de las cooperativas, que comprende normas sobre asociados; régimen económico; funcionamiento de los órganos de administración y vigilancia; régimen de responsabilidad de la cooperativa, de sus órganos y sus asociados; relaciones de trabajo; labores de educación cooperativa; reglas especiales para algunos tipos de cooperativas; fusión, incorporación y disolución para liquidación.*
- ii. *Las entidades de integración, instituciones auxiliares que conforman, junto con las cooperativas y precooperativas el sector cooperativo y el señalamiento general de las demás formas asociativas solidarias que pueden integrarse a este sector.*
- iii. *Las relaciones que tienen las cooperativas con el Estado en materia de fomento, derechos especiales, acciones de inspección y vigilancia y el régimen de sanciones aplicables a las entidades y a los integrantes de sus órganos de dirección y vigilancia.*

El anterior contenido se estructura por medio de títulos, correspondiéndole a cada uno de ellos el desarrollo de los tres grandes temas anotados, con un título preliminar que se consagró a manera de preámbulo y donde se expresa la voluntad del legislador para adoptar la ley y un título IV final, dedicado a disposiciones generales y la vigencia y derogatoria de normas anteriores¹³⁴. A esto se suma las consideraciones alrededor de los derechos especiales y exenciones a favor de las cooperativas,¹³⁵ así como el tratamiento tributario preferencial.¹³⁶

¹³³ En Ecuador, Perú y Bolivia, no se ha desarrollado la categoría de "Economía Solidaria", las Constituciones de estos países no recogen el término en cuestión; sin embargo, en los últimos años se ha venido proponiendo la categoría "Economía Popular"

¹³⁴ La Ley 79 de 1988 establece que en el estatuto de toda cooperativa debe consagrarse un régimen de sanciones, causales y procedimientos para mantener la disciplina social, lo cual le permite a los órganos de administración de la cooperativa ejercer la función correccional con respecto a sus miembros, siendo también función de la junta de vigilancia solicitar la aplicación de sanciones a los asociados cuando haya lugar a ello y velar porque el órgano competente se ajuste al procedimiento establecido para el efecto. También la ley citada obliga a que el estatuto consagre los procedimientos para resolver las diferencias o conflictos transigibles entre los asociados o entre

2.7.4. ACTIVIDAD FINANCIERA COOPERATIVA

Como lo anotamos al comienzo, la ley cooperativa vigente consagró de manera general la facultad que tienen las cooperativas de ahorro y crédito y las instituciones cooperativas de carácter financiero, para desarrollar las referidas actividades. Con base en el anterior planteamiento legal el estatuto financiero adoptado en el año de 1993, incluyó a los bancos cooperativos y a los organismos financieros de grado superior, como parte de las instituciones financieras, sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, regulando su funcionamiento y operaciones, dejando de lado a las cooperativas de ahorro y crédito, que continuaron reguladas con base en el Decreto 1134 de 1989 y sometidas a la inspección y vigilancia del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

No obstante lo anterior, las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas e integrales, han venido siendo sujetas a normas sobre regulación prudencial que les obliga a mantener una relación de solvencia entre su patrimonio técnico y los activos ponderados por riesgo, con límites individuales tanto en las operaciones activas como pasivas y con un régimen de provisiones que pretende sin ser tan drástico como el establecido por la Superintendencia Bancaria proteger la cartera de estas instituciones. Igualmente, las citadas entidades deben también sujetarse a todas las normas sobre lavado de activos, lo cual los obliga a efectuar reportes sobre operaciones en dinero en efectivo, transacciones sospechosas,

éstos y la cooperativa por causa o con ocasión de actos cooperativos, consagrándose por lo general en ellos el procedimiento de conciliación, que según la ley de procedimiento judicial colombiana, debe llevarse a cabo en centros especializados autorizados para ello, teniendo la conciliación efectos de cosa juzgada. También se establece en los estatutos que si fracasa la conciliación las partes quedan en libertad de acudir al arbitramento o a la justicia ordinaria. Los actos de la asamblea general y del consejo de administración pueden ser demandados ante los jueces civiles municipales, acción de impugnación, cuando no se ajusten a la ley o a los estatutos o cuando excedan los límites del acuerdo cooperativo. El procedimiento será el abreviado previsto en el Código de Procedimiento Civil Colombiano.

¹³⁵ La ley cooperativa consagra una serie de derechos especiales y exenciones a favor de las cooperativas, cuya síntesis es la siguiente:

- La industria en general y el comercio mayorista deben vender directamente sus productos a las cooperativas a precios de mayoristas, agentes o concesionarios, de acuerdo con las demandas que éstas tengan y la oferta de productos existentes en el mercado.
- El Gobierno Nacional puede autorización a las entidades del sector público para que maneje e invierta sus recursos en las instituciones financieras cooperativas.
- Toda empresa o entidad pública o privada está obligada a deducir o retener de cualquier cantidad que haya de pagar a sus trabajadores o pensionados, las sumas que éstos adeuden a la cooperativa y si no lo hicieren serán responsables antes éstas por su omisión y quedarán solidariamente deudores de las sumas dejadas de retener o pagar, con sus respectivos intereses
- Las deducciones a favor de las cooperativas tienen prelación sobre cualquier otro descuento por obligaciones civiles, salvo las judiciales por alimento.
- A las cooperativas de consumo no se les puede someter a prácticas comerciales restrictivas.
- Los organismos cooperativos tienen prelación obligatoria y tratamiento especial en la adjudicación de contratos con el Estado, siempre que cumplan con los requisitos legales y se encuentren en iguales o mejores condiciones frente a los demás proponentes.

¹³⁶ En el estatuto tributario colombiano se establece que las cooperativas están sometidas a un tratamiento tributario especial, que les permite no ser sujetos del impuesto de renta, si demuestran que sus excedentes los han aplicado conforme a la ley cooperativa, para lo cual deben someterse a un examen de sus ingresos y egresos y a una calificación de la aplicación de sus excedentes, que lo deben hacer aquellas cooperativas que tienen un volumen importante de operaciones, sin perjuicio que las demás sean ocasionalmente examinadas y calificadas.

Si la calificación no es favorable, a la cooperativa deberá pagar el 20% de impuesto de renta por los excedentes que en su distribución no se hayan ajustado a la ley cooperativa. En materias de impuestos municipales de industria y comercio, cada municipio es libre para otorgar o no las exoneraciones o no sujeciones a las cooperativas, lo cual lo vienen haciendo la gran mayoría de entidades territoriales. Los impuestos municipales sobre vehículos y bienes inmuebles, no tienen exoneración a favor de las cooperativas, salvo en lo relacionado a edificios que se dedican exclusivamente a labores educativas.

registros especiales de asociados y clientes y cumplir una serie de disposiciones que eviten que dineros del narcotráfico y demás actividades ilícitas penetren y se muevan por el sistema financiero cooperativo de primer grado.

El crecimiento exagerado del sector financiero cooperativo de primer grado, la debilidad del control ejercido por el Estado a través del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y la tardía adopción de la regulación prudencial, determinó la aparición de una crisis en este subsector, que ha puesto en serios peligros a las más grandes cooperativas del país, afectando de paso a los bancos cooperativos. La nueva ley, regula nuevamente la actividad financiera de las cooperativas, estableciendo una división entre cooperativas financieras y de ahorro y crédito¹³⁷.

A partir de la nueva ley las cooperativas multiactivas integrales con sección de ahorro y crédito sólo pueden existir en cooperativas con vínculo cerrado a trabajadores de una misma empresa o cuando los activos de la sección no representen un porcentaje importante del total de activos de la cooperativa (aproximadamente no más de una tercera parte), quedando obligadas a especializarse las cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito que superen dicha participación, para lo cual podrán escindir o efectuar una transferencia o cesión de la totalidad de activos y pasivos de la sección de ahorro y crédito a otra cooperativa especializada o crear una o varias instituciones auxiliares del cooperativismo que presten los servicios no financieros de la cooperativa multiactiva o integral, quedando ésta especializada en actividad financiera.

2.7.5. LA CRISIS Y SUS CAUSAS

Colombia se encuentra viviendo una difícil situación social, económica y política, dentro de las cuales se debe enmarcar el análisis de la crisis del cooperativismo financiero colombiano. La primera subsiste y parece profundizarse, respecto a la segunda, se continúa viviendo los efectos de una crisis que por su profundidad consideramos debe ser objeto de análisis.

La crisis exclusiva del sector, es una crisis de confianza e iliquidez que se ha manifestado principalmente en los bancos cooperativos y las cooperativas financieras y que ha dejado a miles de asociados y usuarios en la bancarrota; esta crisis, sin embargo, se diferencia a su interior, ya que las cooperativas de ahorro y crédito y las cooperativas multiactivas, con sección de ahorro y crédito de carácter rural, no han tenido que enfrentar estas situaciones, todavía. Y esto se debe en parte, a la existencia de un vínculo fuerte que es más propio de estas cooperativas que de los bancos y las grandes cooperativas financieras.¹³⁸

¹³⁷ Identificando a las primeras como aquellas que pueden operar con asociados y terceros, que tienen un portafolio de servicios financieros muy amplio, que quedan reconocidas como establecimientos de crédito y su normatividad se vincula al estatuto financiero, quedando en consecuencia sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y requiriendo para su constitución un aporte social considerable. Por su parte las cooperativas de ahorro y crédito tienen limitadas sus operaciones a la captación de ahorro y colocación de créditos entre los asociados quedan bajo el control de la nueva Superintendencia de Entidades de la Economía Solidaria. Para reforzar los controles y la regulación prudencial de estas cooperativas a ambas se les somete a un régimen de inversión de sus aportes sociales y reservas patrimoniales y se faculta al gobierno para que en seis meses establezca un fondo de garantías que maneje un seguro de depósitos, sin perjuicio de aprovechar la actual infraestructura del fondo de garantías de instituciones financieras.

¹³⁸ DAVILA, Ricardo, "Las cooperativas financieras y el desarrollo regional", Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, Bogotá-Colombia, Javegraf, 1998, pág 32

La crisis y sus causas son vistas principalmente a la luz del comportamiento de administradores y asociados directivos (los núcleos básicos) en cuanto tiene que ver con los principios y los valores cooperativos, ya que consideramos la crisis ideológica, en la que se encuentra inmerso el cooperativismo mundial al culminar el presente siglo.

2.7.5.1. LA GESTIÓN DESACERTADA

En un buen número de cooperativas que han entrado en procesos de liquidación y quiebra, la causa principal ha sido una gestión desacertada que se expresó en la toma de decisiones erradas que condujeron a situaciones tales como la generación de mayores costos de agencias¹³⁹ o la interpretación errada de la aplicación de técnicas de ajuste. Y todo ello porque se comenzaron a abandonar los principios cooperativos como guías claras, tanto para la fijación de políticas como para la toma de decisiones.

Aparece entonces un nuevo tipo de administrador que si bien conoce el oficio bancario, desconoce totalmente la doctrina cooperativa. Mientras esta situación se vive en bancos y cooperativas financieras ubicadas en las ciudades grandes y medianas del país, en los municipios de menos ciudades grandes y medianas del país, en los municipios de menos de 300.000 habitantes se encuentra un número de cooperativas que hasta el momento desarrollan satisfactoriamente la prestación de servicios financieros y otros complementarios, basados principalmente en el desarrollo de un empresario colectivo (el núcleo básico) que antepone el beneficio general al lucro individual.¹⁴⁰

2.7.5.2. LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Esta segunda causa ha sido el motor del desplome de varias de las cooperativas financieras intervenidas y liquidadas. Y no debe confundirse con la toma de decisiones desacertadas, ya que la motivación de quienes tomaron las decisiones al interior de la cooperativa era el lucro individual exagerado in que importaran leyes o valores preexistentes. Estas decisiones condujeron a la captación de recursos de entidades oficiales, que estaban ligados al ofrecimiento de ventajas indebidas (comisiones) a fin de permitir y facilitar las triangulaciones. Es decir, captaciones amarradas a la obligación de otorgar crédito a determinadas personas o instituciones, que rápidamente se transformaban en cartera irrecuperable. Eran operaciones donde ganaban los administradores y los usuarios, en tanto que perdía la cooperativa, que no tenía "dolientes" que las protegieran. Esta fue una situación característica en algunas de las grandes cooperativas financieras que entraron en problemas cuando comenzó la crisis¹⁴¹.

¹³⁹ Podemos entender como costo de agencia "a todos aquellos gastos o inversiones no productivos que realizan los representantes (agentes, en nuestro caso los administradores) de un participante del mercado (en nuestro caso los miembros de cooperativas) que tiende a beneficiar al primero a desmedro del segundo

¹⁴⁰ Un caso representativo de esta situación se encuentra en las cooperativas del departamento de Santander. Estas son cooperativas exitosas e innovadoras (Dávila, 1996), que se caracterizan por el desarrollo de núcleos básicos que administran la cooperativa, teniendo como misión principal las necesidades de sus asociados. Son organizaciones "orientadas al cliente", con lo cual logran fortalecer el vínculo o relación del asociado con la cooperativa. Esto conduce a una situación ideal, el contrato financiero exitoso, donde el asociado cumple con sus deberes de deudor y la cooperativa no está interesada en causarle molestias innecesarias.

¹⁴¹ Carlos Uribe Garzón, *Bases del cooperativismo*, Medellín, Suramérica, 1993, pág 65

2.7.6. EL PAPEL DEL ESTADO

Aunque la Ley 79 de 1988 permitía mucha libertad en el accionar de las cooperativas en el mercado financiero, el Estado tenía a su disposición los diferentes instrumentos que hubieran permitido un manejo de la crisis en la cual los asociados y los ahorradores no hubieran sido los más afectados, en tanto que los responsables de la crisis han salido bien librados hasta el momento. En la opinión de muchas personas, tanto del sector como externos a éste, la intervención del Estado no fue ni oportuna ni adecuada.

El Estado no facilitó el acceso de las cooperativas financieras honestas a los medios tradicionales que tiene el sector bancario convencional para solucionar sus problemas de iliquidez, sino que por el contrario, expidió decretos prohibiendo a las entidades oficiales depositar recursos en las cooperativas, como exigiendo el retiro inmediato de los recursos allí depositados, lo que condujo a problemas serios de iliquidez a cooperativas que venían desarrollándose normalmente y aumentando la desconfianza del público en ellas.

Por otro lado, la entidad oficial directamente responsable de las cooperativas el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP no tenía la capacidad suficiente para realizar un control adecuado de las entidades a su cargo, con lo cual las libertades que daba la ley cooperativa a las entidades del sector fueron aprovechadas al máximo, por las administraciones sin control (inescrupulosas, ineficientes y de mala fe. Sumada a esta incapacidad, cuando se hacía necesaria la intervención de otras entidades oficiales (como la Superintendencia Bancaria, por ejemplo), la decisión fue lenta, todo o contrario de lo que el momento exigía.

2.7.7. LA FALTA DE PREPARACIÓN DE LOS ASOCIADOS DIRECTIVOS

En la medida que se van produciendo los procesos de apertura financiera cooperativa, el ejercicio de la actividad se va volviendo mucho más agresivo y competitivo, lo que genera una mayor complejidad de la administración, exigiendo más preparación y capacitación del talento humano que tiene como responsabilidad el manejo de la cooperativa. Sin embargo, esta no fue la situación en muchas de las cooperativas intervenidas, pues sus núcleos básicos no fueron conscientes de esta situación y siguieron tomando decisiones y actuando sin haber tenido la suficiente preparación técnica especializada sobre lo que significa ser agentes activos del mercado financiero.

Dentro de la falta de preparación, la formación doctrinal tampoco fue la excepción. Impresionados por los aparentes grandes éxitos económicos que estaban logrando las cooperativas a lo largo de los años noventa, las preocupaciones doctrinales e ideológicas fueron relegadas a lugares secundarios y quienes se atrevían a plantear preocupaciones de este tipo eran vistos como sujetos pasados de moda, atrapados en viejos debates ideológicos, morales y éticos, que no se encontraban a la altura de los negocios actuales del sector cooperativo. Tener preocupaciones cooperativas era no estar "IN" en el mundo financiero.

2.7.8. EL FRACASO DEL AUTOCONTROL

El crecimiento desmesurado de las bases sociales que se dio en el sector financiero cooperativo, y la subsiguiente distorsión y desconocimiento del significado de ser asociado, condujo a la situación que se vive hoy en día en varias ciudades del país; cooperativas con decenas y cientos de miles de asociados en situación crítica. Qué flaco favor hicieron a la democracia cooperativa, dados los niveles de desconocimiento e ignorancia acerca de sus deberes y derechos cooperativos.

Este crecimiento condujo a que el autocontrol¹⁴² se perdiera totalmente, quedando en manos de unos revisores fiscales. La conclusión del caso colombiano podría ser que a mayor crecimiento del número de asociados y usuarios, menor posibilidad de un control social y mayor peso y poder concentrado en reducidos núcleos de asociados interesados más en el lucro individual que en el beneficio general.

2.7.9. COBERTURA DE DEPOSITOS

En el caso de Colombia, dentro del nuevo marco regulatorio para las entidades cooperativas que desarrollan actividad financiera (Ley 454 de agosto de 1998), se determinó mediante Decreto 2206 de octubre de 1998 la creación de un Fondo de Garantías para Entidades Cooperativas (FOGACCOOP), organizado como una entidad financiera vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con recursos del presupuesto nacional y los provenientes de inscripciones, primas y recuperación de activos y con el objeto de administrar el patrimonio del seguro de depósito. Las entidades que se inscribirán serían las Cooperativas Financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, además las COACs y las cooperativas multiactivas con sección de ahorro y crédito vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria, siempre y cuando muestren condiciones e indicadores de estabilidad y solvencia adecuados.

La Junta Directiva del Fondo determinó la cuota de la inscripción como 0,2% (calculada en función de los activos). La garantía tendrá el mismo tope que para el resto de entidades del sector financiero, es decir del 75%, pero se definió una cobertura diferenciada de 5 millones de pesos (aprox. 2.400 dólares) tomando en cuenta la mayor atomización de los depósitos en COACs que en los bancos.

Las COACs inscritas pagan una prima de un 0,50% anual sobre los depósitos y en caso de que los miembros del Consejo de Administración y del Comité de Vigilancia resultaran deudores netos de la cooperativa, la prima se incrementaría en un 10% (0,05% puntos porcentuales) adicional sobre la prima base. En mayo de 2000, 72 CACs se habían inscrito en el FOGACCOOP, 250 solicitudes estaban pendientes. Se espera aproximadamente 280 asegurados en el Fondo hasta fin del año 2000.

2.8. EL CASO DEL PERU

En el Perú, las "Cooperativas de ahorro y crédito" tuvieron un impulso vital en las décadas del cincuenta y sesenta por parte de la Iglesia Católica. Lograron tener una significativa participación en la actividad del sector financiero, logrando por ejemplo alcanzar en 1979, el 13% del ahorro total del Perú. Desde un inicio, este sector cooperativo constituyó y orientó sus actividades, fundamentales, dentro del sector urbano. Las cooperativas en el Perú siempre tuvieron un órgano de control y promoción de carácter autónomo.

Este sector se encuentra regulado, naturalmente, por la Ley General de Cooperativas, la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley de Bancos, la Resolución SBS N° 190-95 "Reglamento de Operaciones y Supervisión", la Resolución SBS N° 572-97 "Reglamento aplicable a las Empresas del Sistema

¹⁴² Por autocontrol se entiende la capacidad que tiene la cooperativa de vigilarse a sí misma, a través de los asociados elegidos en la Junta de Vigilancia, que es la unidad organizacional responsable de ejecutar et función. También traduce la voluntad del asociado de participar activamente en la vida cooperativa, reduciendo lo más posible la distancia que lo separa del poder.

Financiero para la Evaluación y Clasificación del deudor y la Exigencia de Provisiones"; y algunas otras Circulares expedidas por la Superintendencia de Banca y Seguros SBS y la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito FENACREP; así como legislación complementaria.

Veamos como opera esta normatividad en los aspectos relativos a constitución, operaciones, supervisión y tributación.

2.8.1. CONSTITUCION

Las cooperativas de ahorro y crédito pueden constituirse libremente. Empero, tanto los Estatutos de constitución como de reforma, deben pasar previamente a consulta de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú FENACREP; esta puede proponer tachas o impugnaciones a su inscripción, dentro de 30 días útiles de recibido el expediente. La finalidad de la norma es que la Federación pueda orientar al registrador sobre las normas cooperativas vigentes. Si bien este paso es útil en la práctica, resulta ocioso si es que el registrador conoce perfectamente las normas que debe aplicar:

- i. *No se establecen fórmulas similares a las de los bancos para tener un mayor volumen de patrimonio efectivo. Por ejemplo, en el caso de los bancos, los denominados "Bonos Subordinados" no redimibles, son considerados parte del patrimonio efectivo por el íntegro de su valor¹⁴³*
- ii. *La tenencia de acciones y bonos no podrá exceder el 15% del patrimonio efectivo ni deberá superar el plazo de un año. Cuando se trate de participaciones en otras Cooperativas o de acciones en sociedades que tengan por objeto brindar servicios a los socios, el límite no deberá exceder del 50% de su patrimonio efectivo, careciendo de aplicación el plazo de un año¹⁴⁴*
- iii. *El monto total de los créditos que se otorgue a un socio directa o indirectamente, no podrá exceder el cinco (5) por ciento del patrimonio efectivo de la Cooperativa. La adquisición de bienes muebles o inmuebles necesarios para el desarrollo de sus actividades, no podrá exceder en conjunto del 30% del patrimonio efectivo.*
- iv. *Los créditos directos y contingentes otorgados a otra Cooperativa y los depósitos constituidos en ella, no pueden exceder el 20% del patrimonio efectivo. El "Reglamento" señala que estos límites porcentuales podrán ser modificados por la SBS a solicitud debidamente fundamentada de una Cooperativa, previa aprobación de la Asamblea de Socios. La solicitud deberá ser presentada a través de la FENACREP*

2.8.2. LIMITACIONES A LAS OPERACIONES

En relación a las Cooperativas de Ahorro y Crédito que sólo operan con sus socios, la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Complementaria de la Ley N° 26702, dispone en su inciso 7:

- i. *Que sólo pueden captar recursos de sus socios cooperativistas*
- ii. *Que sólo pueden otorgar créditos a sus socios cooperativistas*
- iii. *Que no podrán ser autorizadas a captar recursos del público*
- iv. *Que sus depósitos no se encuentran incluidos dentro del sistema del Fondo de Seguro de Depósitos.*

De otro lado, la Superintendencia de Banca y Seguros se ha reservado la facultad de regular las operaciones de las Cooperativas de Ahorro y Crédito que no operan con el público. En armonía con lo señalado, actualmente las Cooperativas de Ahorro y Crédito que no captan recursos del público se encuentran sujetas a un "Reglamento de

¹⁴³ Artículo 233° de la Ley N° 26702.

¹⁴⁴ Inciso "b" del Artículo 10°.

Operaciones y Supervisión", análogo al Reglamento de Operaciones que existe para los bancos. Debemos señalar que este "Reglamento de Operaciones y Supervisión" fue aprobado mediante la Resolución SBS N° 190-95.

2.8.3. EXIGENCIA DE PROVISIONES, EVALUACIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL DEUDOR,

En general, el régimen pretende ceñir a las cooperativas a operaciones con sus socios y que dirigen sus activos al servicio de crédito, no distrayéndolo en operaciones distintas¹⁴⁵. En lo demás, se trata de darles un tratamiento análogo al de las empresas del sistema financiero, tanto en prohibiciones, limitaciones como en la aplicación de las provisiones. No obstante el tratamiento legislativo similar, se excluye a las cooperativas del "Fondo de Seguro de Depósito", lo cual daría cierta imagen de desconfianza en el mercado. Empero, en contrapartida la cooperativa no tiene la obligación de efectuar encaje en el Banco Central de Reserva, lo que le permite un mayor manejo de liquidez

2.8.4. OPERACIONES CON TERCEROS Y DISTORSION DEL MODELO

La Ley N° 26702 "Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros" (que empezó a regir el 10 de Diciembre de 1996), contempló "aparentemente" la posibilidad que las cooperativas contaran con autorización para captar recursos de terceros no socios, haciendo en este caso intermediación financiera. La realidad es que la Ley optó por regular una "cooperativa distorsionada" a la cual habría que adecuarse si se optaba por solicitar dicha autorización. En efecto, se dispuso que a dicha "cooperativa" no se le apliquen las reglas de la Ley General de Cooperativas, sino de la Ley General de Sociedades, el capital social estaría representado por acciones sociales, (regidas por el régimen de sociedades anónimas), contarían con Reserva Legal y no con Reserva Cooperativa, quedando sujetas al control exclusivo de la Superintendencia de Banca y Seguros.

De otro lado, se dispuso la repartibilidad de la "Reserva Cooperativa" si es que alguna ya constituida solicitaba autorización para captar recursos del público. Esto se ejecutaría dándole el tratamiento contable de una simple Reserva Legal, misma que podría capitalizarse en favor de los socios. En buena cuenta, se desconfía del modelo cooperativo para captar recursos del público¹⁴⁶. En conclusión, las cooperativas se ciñen a las operaciones entre sus socios y todo lo que sea típica intermediación financiera puede realizarse sólo a través de sociedades anónimas.

¹⁴⁵ Es preciso señalar que actualmente rigen las disposiciones de la Resolución SBS N° 572-97 "Reglamento aplicable a las Empresas del Sistema Financiero para la Evaluación y Clasificación del deudor y la Exigencia de Provisiones". Este Reglamento, es aplicable a las empresas del Sistema Financiero; y a las Cooperativas de Ahorro y Crédito no autorizadas a captar recursos del público. Se establece un tratamiento igual aunque riguroso dado que se opera con dinero.

¹⁴⁶ Por eso las dos últimas leyes del sistema financiero, tanto el D.Leg. 770 (vigente el 01.11.93 al 09.12.96), como la Ley 26702 (vigente desde el 10.12.96), no contemplaron la posibilidad de constituir "Bancos Cooperativos", a diferencia del Decreto Legislativo N° 637 (vigente desde el 26.04.91 hasta el 31.10.93) que sí los contempló. De igual manera las cooperativas de ahorro y crédito que quieran captar recursos del público, dejarán de tener naturaleza cooperativa y propiamente actuarán como una sociedad de capitales. Por eso las dos últimas leyes del sistema financiero, tanto el D.Leg. 770 (vigente el 01.11.93 al 09.12.96), como la Ley 26702 (vigente desde el 10.12.96), no contemplaron la posibilidad de constituir "Bancos Cooperativos", a diferencia del Decreto Legislativo N° 637 (vigente desde el 26.04.91 hasta el 31.10.93) que sí los contempló. De igual manera las cooperativas de ahorro y crédito que quieran captar recursos del público, dejarán de tener naturaleza cooperativa y propiamente actuarán como una sociedad de capitales.

2.8.5. RESPECTO AL RÉGIMEN TRIBUTARIO

Cabe mencionar que las cooperativas se encuentran inafectas al Impuesto a la Renta por las operaciones que realizan con sus socios (Artículo 66° inciso 1 de la Ley General de Cooperativas). En consecuencia, no estarían afectas al Impuesto a los Activos creado por Ley N° 26777, dado que comprende las mismas inafectaciones establecidas para el Impuesto a la Renta. Es menester precisar que, recientemente, el Tribunal Fiscal ha emitido una Resolución contradictoria desconociendo la vigencia de la mencionada inafectación al Impuesto a la Renta, la cual se encuentra en revisión ante el Poder Judicial. Naturalmente, el desconocer esta inafectación estaría afectando a las cooperativas con el impuesto a los activos. En realidad la "Autoridad Tributaria" entiende poco sobre la naturaleza de una cooperativa o sobre las diquisiciones basadas en el "Acto Cooperativo" (y sus diferencias con el "Acto de Comercio"), pues simplemente quiere aplicar dichos tributos a cualquier agente económico con presencia en el mercado.

Todo este marco legal se ha dado con el objeto de acomodar nuevamente a las cooperativas de ahorro y crédito en una economía de libre mercado y evitar situaciones como las producidas en 1992.

2.8.6. LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO Y EL PROCESO INFLACIONARIO.

En la segunda mitad de los años ochenta, las cooperativas de ahorro y crédito enfrentaron un grave fenómeno económico, la hiperinflación. En este período, las cooperativas de ahorro y crédito aplicaron básicamente como criterios de gestión los siguientes:

- i. *Dieron énfasis a los activos de revalorización*
- ii. *Dolarizaron sus economías*
- iii. *Incursionaron en nuevas actividades económicas.*

A fines de 1998, la participación porcentual de las cooperativas de ahorro y crédito en el crédito total del sistema financiero (todavía era considerada dentro de dicho sistema) era tan sólo del 0.44% frente a un 47.56% de la banca comercial.

Desde fines de 1990, con el propósito de enfrentar las nuevas condiciones económicas que se empezaban a plantear, muchas cooperativas de ahorro y crédito empezaron a evidenciar un manejo agresivo de las tasas de interés tanto activas como pasivas. Buscaron tomar posición en el mercado con "productos nuevos" a través de millonarias campañas publicitarias que ofrecían una imagen de rentabilidad. Esta situación fue alertada por la Federación Nacional de Cooperativas de ahorro y crédito del Perú FENACREP. La Federación dio a conocer las graves consecuencias que tendrían las Cooperativas de ahorro y crédito si es que decidían competir en el mercado haciendo uso de todos los medios posibles para captar y crecer aceleradamente ofrecieron alta rentabilidad con las tasas de interés. También señaló el riesgo que implicaba este crecimiento con la pérdida en la que estaban incurriendo las cooperativas¹⁴⁷.

¹⁴⁷ En ese contexto, el órgano Supervisor de la Banca Peruana (la SBS) sorprendió a la opinión pública y a los propios cooperativistas con una campaña que inducía a compararlas con organizaciones de la denominada banca paralela o banca informal. A principios de 1992, se dictaron a una serie de dispositivos legales destinados a controlar la oferta pública que las cooperativas de ahorro y crédito venían haciendo de sus servicios a través de los medios de comunicación.

Del mismo modo, debe resaltarse un hecho, pocos años antes se había logrado el nacimiento del primer banco cooperativo dentro de un marco político especial que magnificó el modelo y fue parcialmente imitado por muchas cooperativas; sin embargo, en marzo de 1992, se declaró la liquidación de ese banco. A partir de entonces quedó evidenciado lo que venía sucediendo en muchas cooperativas de ahorro y crédito: la "corrida" de los ahorradores. Esta situación motivó una gran reflexión: estos "socios" en el fondo no lo eran, pues eran en realidad simples ahorradores que con un aporte mínimo y una fórmula jurídica capciosa se convertían en "socios" que no eran usuarios del crédito sino rentistas del capital.

Ante tal situación, las autoridades dictaron una serie de medidas destinadas a poner orden y salvaguardar en lo posible los intereses de la población afectada.

Entre otras medidas, se dispuso lo siguiente:

- i. *La disolución y liquidación del Instituto Nacional de Cooperativas - INCOOP -, que era el organismo estatal encargado de supervisar a las cooperativas*
- ii. *El control de las cooperativas de ahorro y crédito pasaba al ámbito de la Superintendencia de Banca y Seguros. Los otros tipos cooperativos quedaron en el ámbito de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores*
- iii. *Se establecieron restricciones y limitaciones a las cooperativas de ahorro y crédito en cuanto al número de socios que éstas pudiesen tener (no más de 1.500 socios, excepto las de carácter "cerrado") y para la difusión publicitaria de sus servicios, sólo internamente y por medios escritos"*
- iv. *Se precisó que las cooperativas de ahorro y crédito no se encuentran comprendidas en el Fondo de seguro de depósitos (beneficio que si alcanzan a las "Empresas del sistema financiero" que tiene por objeto proteger a quienes realicen depósitos.*

2.8.7. COOPERATIVAS QUE LOGRARON SOBREVIVIR A LA CRISIS DE 1992

Si bien un gran número de cooperativas de ahorro y crédito colapsaron, dejando una mala imagen en grandes sectores de la población peruana, también podemos citar el caso de algunas que supieron hacer frente a la diversidad de situaciones de crisis que vivieron entre otras causas¹⁴⁸ debido a:

- i. *Políticas coherentes y consecuentes de manejo institucional a través de los años;*
- ii. *Se eligieron a directivos responsables y eficientes;*
- iii. *Adecuación a la realidad política y económica del país;*
- iv. *Información constante a los socios sobre la situación de sus cooperativas y las actividades que desarrollan;*
- v. *Incremento de servicios al socio complementarios a la actividad principal;*
- vi. *Credibilidad de los socios en sus órganos directivos;*
- vii. *Disciplina de la organización;*
- viii. *Capacitación constante a los integrantes de las Cooperativas;*

¹⁴⁸ La Universidad de Lima a través de una investigación desarrollada en 1994 por el Instituto de Cooperativas - IDECOOP - y el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Administrativas, logró identificar los rasgos o elementos comunes que explican en cierta medida el éxito de este grupo de cooperativas en la búsqueda del logro de su objetivo social,

ix. *Control y evaluación de los objetivos institucionales;*

Del mismo modo, la referida investigación logró comprobar que la crisis de las cooperativas de ahorro y crédito se debió a los siguientes factores:

- i. *Carencias en la capacidad de adaptaciones y flexibilidad para adecuarse exitosamente a los cambios del contexto internacional y especialmente nacional.*
- ii. *Carencias de normas y reglamentos que a su vez estuvieran adecuados a esos cambios*
- iii. *Carencia de suficientes y adecuados controles internos y externos*
- iv. *Deficiencias, desajustes, distorsiones y limitaciones principalmente centradas en: las actividades y procedimientos seguidos; controles, manejo de la liquidez y eficiencia en los servicios.*

Los logros, que son minoritarios, se obtuvieron principalmente en las cooperativas que han logrado mantener resultados exitosos en aspectos como: la orientación de los créditos, los planes de gestión, las actividades de los Comités de Educación y Vigilancia.

Como puede apreciarse, todo este proceso de cambio y crisis, hicieron que las autoridades peruanas establecieran controles más severos y un nuevo marco en el que las cooperativas puedan reestructurarse, adaptándose al mercado a fin de competir; Sin embargo, reiteramos que, básicamente, las cooperativas de ahorro y crédito en el Perú desarrollan sus actividades en el ámbito urbano, de manera similar a los bancos¹⁴⁹.

2.8.8. CRECIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO PERUANO Y LAS COOPERATIVAS

En el Perú, es la banca privada quien ha logrado un importante desarrollo en los dos últimos años, contrariamente a lo que viene ocurriendo con las cooperativas de ahorro y crédito.

La banca peruana ha incrementado fuertemente sus activos debido a una inversión grande, tanto nacional como extranjera y a una especial y agresiva estrategia de captación. En los dos últimos años, los depósitos han crecido y las colocaciones también han mostrado resultados positivos.

Este éxito del crecimiento se explica, en parte, por el esfuerzo de la banca por ampliar su red de servicios (las sucursales bancarias han crecido 20% en los últimos cuatro años), pero también por una modernización de la imagen y del mercadeo (nuevas herramientas, lenguaje más popular, facilidades y premios), así como por la mayor confianza que se ha venido alcanzado en el Perú.

Esto significa que la banca probada ha obtenido un éxito importante en atraer a personas y empresas y que la presión sobre los socios de las cooperativas de ahorro y crédito será cada vez mayor, pues éstos ahora pueden elegir entre un banco privado con las ventajas que le pueda ofrecer u optar por su tradicional institución cooperativa.

¹⁴⁹ Para financiar el área rural, se han creado propiamente las denominadas "Cajas Rurales" que tiene por objeto captar recursos del público y luego otorgar financiamiento preferentemente a la mediana, pequeña y microempresa del ámbito rural.

2.8.9. CARACTERÍSTICAS ACTUALES DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL PERÚ.

Las cooperativas de ahorro y crédito presentan las siguientes características

- i. *El sector tiene una población adulta;*
- ii. *Es fundamentalmente urbano y agrupa a capas medias de la población;*
- iii. *Sus créditos están orientados a cubrir principalmente gastos personales y familiares (47.83%); créditos para actividades comerciales y de negocios (36.96%) y finalmente créditos para actividades industriales y de producción (15.22%);*
- iv. *Se concentran en la capital;*
- v. *Ha disminuido su ritmo de crecimiento;*
- vi. *En el periodo 1989 - 1993, el número de socios inactivos aumentó;*
- vii. *Aún cuando la legislación lo permite, no ha desarrollado el uso de órdenes de pago;*
- viii. *La ayuda internacional más significativa es la otorgada por el "Development International desjardins" a través del programa de apoyo a las cooperativas de ahorro y crédito del Perú por intermedio de la FENACREP.*

2.8.10. EL FINANCIAMIENTO AGRARIO Y LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO EN EL PERÚ.

El problema del financiamiento en el ámbito rural se agravó en el Perú con la desactivación del Banco Agrario y, en general, con la de toda la banca de fomento, en 1992.

El vacío hubiera podido ser cubierto por las cooperativas de ahorro y crédito con presencia en las provincias del Perú. Sin embargo, debe recordarse que en ese mismo año (1992), se produce la mayor crisis en el sector cooperativo de ahorro y crédito.

La pregunta obvia que surgió de inmediato fue, ¿quién cubriría el espacio generado por la desactivación del Banco Agrario y la imposibilidad de las Cooperativas?. En efecto, al desactivarse el Banco Agrario del Perú, las autoridades peruanas implementaron algunas medidas orientadas a solucionar el problema del financiamiento rural, tales como:

- a. *La continuación de una regulación que obliga a los bancos comerciales a dedicar 10% de sus préstamos al sector agrario;*
- b. *La eliminación de las restricciones para la venta de tierras;*
- c. *La provisión de créditos temporales para financiar insumos agrícolas por medio de préstamos en especie;*
- d. *La promoción de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito CRAC.*

2.8.11. CAJAS RURALES

Las cajas rurales son auspiciadas por el Ministerio de Agricultura. La primera empezó a funcionar a fines de 1993. Ocho más se inauguraron en 1994. A principios de 1997 existían 18 cajas rurales que prestaron unos 44

millones de dólares, principalmente, con fondos de una corporación estatal. Sin embargo, a fines de 1997, dos de estas cajas fueron liquidadas.

Como era de esperarse, las cajas rurales han tenido problemas substanciales: carecen de suficiente capital, tiene dificultades para movilizar los depósitos, dependen de los fondos de una corporación estatal, tienen serios problemas de recuperación de los créditos, la cartera de clientes es muy restringida y es poco rentable. Pocas cajas son vistas como sujetos de créditos por otros segmentos del sistema financiero o, aún, por los potenciales depositantes.

2.8.12. CAJAS MUNICIPALES

En los últimos años, algunas cajas municipales de ahorro y crédito empezaron a expandirse hacia las áreas rurales. A mediados de 1996, los préstamos agrícolas constituían cerca del 13% de todos los créditos realizados por doce cajas municipales y cerca de la mitad de todas ellas realizaban algún tipo de préstamo al sector agrícola.

Hay varios aspectos de las actividades de las cajas municipales que son relevantes. Están percibiendo los préstamos agrícolas como negocios rentables y sobre la base de su experiencia previa han desarrollado técnicas y prácticas que les permiten obtener utilidades aún de colocaciones relativamente pequeñas.

Sin embargo, es desalentador que estas cajas no estén movilizando más depósitos en zonas del interior del país y áreas rurales.

2.8.13. COBERTURA DE DEPOSITOS

El "Reglamento para Cooperativas de Ahorro y Crédito No Autorizadas a Operar con Recursos del Público" establece la creación por parte de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Perú (FENACREP) de un Fondo de Contingencias para el apoyo financiero de las COACs. Se nutre de las multas que esta Federación cobre a las COACs supervisadas por ella (todas las COACs son controladas por FENACREP en el marco de una supervisión delegada). Sin embargo, este Fondo está vacío, dado que la Federación no ha cobrado multas a las COACs por violación de normativa prudencial. Consecuentemente, el Fondo actualmente no ofrece ningún tipo de protección en la práctica.

2.9. EL CASO DE BOLIVIA

2.9.1. ASPECTOS GENERALES DEL MARCO LEGAL

Las cooperativas de ahorro y crédito son una forma de asociación clasificada en el artículo 20 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, aprobada el trece de septiembre de 1958. El artículo 24 de la citada ley define lo que es una cooperativa de crédito, así como también determina operaciones que pueden realizar. Las sociedades cooperativas de crédito están autorizadas para algunas o todas las operaciones que se mencionan:

- i. Recibir depósitos a la vista o a plazo, de los socios, de otras sociedades cooperativas y de personas públicas.*
- ii. Recibir depósitos en cuenta de ahorro y expedir bonos de caja.*
- iii. Emitir bonos hipotecarios.*

- iv. *Efectuar préstamos a diversos plazos y con garantías personales y reales, individuales o solidarias.*
- v. *Descontar los documentos de crédito autorizados por la ley y redescontarlos en el Banco Central*

En este contexto las sociedades cooperativas que reciben depósitos de ahorro, pueden desarrollar una política de inversiones que tienda a facilitar el financiamiento de programas de vivienda para clases de trabajadores, transformando el ahorro monetario en ahorro inmobiliario. Ha sido prohibido por la ley de sociedades cooperativas de crédito concurrir al mercado de valores para la adquisición o colocación de títulos de crédito con propósitos de especulación. Las sociedades cooperativas de crédito pueden operar con cualquier tipo de cooperativas mediante autorización del Consejo Nacional de Cooperativas¹⁵⁰

Estudiando este artículo se ve claramente que no se da la importancia debida a las cooperativas de ahorro y crédito, siendo esta parte de la intermediación financiera un aspecto que necesita de un tratamiento especial y la delimitación clara y acorde a su naturaleza y funciones. Las cooperativas de crédito, como están tipificadas en la ley, están autorizadas para realizar operaciones con el público en general sin fijarles ningún tipo de restricciones ni someterlas a las mismas condiciones de todas las entidades que componen el Sistema Financiero Nacional. Tampoco se hace una distinción entre las cooperativas de ahorro y crédito de vínculo abierto y cerrado, dejando en plena libertad a las cooperativas de elegir el tipo de actividad que deseen realizar y los socios o clientes para los cuales será el servicio.¹⁵¹

2.9.2. LEY GENERAL DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS.

Desde 1928, no se había reformado la Ley de Bancos, sin embargo a lo largo de los años se fueron creando una serie de regulaciones sobre banca, paralelas e inconexas entre sí. Se crearon otras entidades financieras como mutuales y cooperativas de ahorro y crédito con iguales funciones que los bancos, pero con distintas legislaciones, con lo que se perdía la importancia de la supervisión de este tipo de nuevas instituciones creadas después de los bancos.

A la ley a la que se hará referencia es la Ley 1488 del 16 de abril de 1993. Respecto al presente punto se analizarán los artículos en los cuales se menciona a las cooperativas de ahorro y crédito y aquellos que tienen relación con las operaciones y naturaleza de las mismas.

2.9.3. LA LEY CON RELACIÓN DIRECTA A LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

En el artículo 6 de la Ley se mencionan a las entidades financieras no bancarias estableciendo que, cualquiera que sea su naturaleza o sus fines, si realizan operaciones de intermediación financiera, además de regirse a sus respectivas leyes y están supeditadas a la Ley 1488¹⁵²

¹⁵⁰ Ministerio de Trabajo, Ley General de Sociedades Cooperativas; Pág. 8 y 9

¹⁵¹ En la actualidad y como parte de la implementación de un esquema de supervisión bancaria, se está procediendo a reclasificar a las cooperativas de manera que solo aquellas que estén supervisadas puedan captar depósitos libremente del público, aquellas que no lo estén, podrán hacerlo únicamente con sus socios de manera cerrada. El tratamiento de este tema guarda similitud con la discusión que actualmente se ha suscitado en el Ecuador respecto a la supervisión alrededor del Proyecto de Ley BID-FOMIN

¹⁵² Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, "Ley de Bancos y Entidades Financieras" Ley 1488, junio 1993, Bolivia, Editorial Sonoqoy, Oruro, Pág. 20

En el artículo 69 de manera resumida se define a las entidades financieras no bancarias y su obligación a la ley y se hace mención al anterior artículo¹⁵³ En el Capítulo I del Título IV se establece la legislación de la ley de manera explícita con relación a las cooperativas de ahorro y crédito¹⁵⁴

2.9.4. CON RELACIÓN A LOS ASPECTOS FINANCIEROS DE LA LEY DE COOPERATIVAS

De acuerdo con la Ley General de Cooperativas, las de ahorro y crédito están facultadas a realizar todas las operaciones activas y pasivas de un banco, excepto el comercio exterior. Sin embargo, en la práctica, se restringieron algunas operaciones como por ejemplo, la de expedir bonos de caja.

El Decreto 24436 distinguía dos tipos de cooperativas: abiertas y cerradas. Las COACs abiertas que son sociedades constituidas al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas, su único objeto es fomentar el ahorro y otorgar a sus socios recursos financieros en calidad de préstamos, mediante la captación habitual de dinero por cualquier modalidad de captación de depósitos. Por consiguiente sus actividades están regidas por la legislación del sector financiero. Las COACs cerradas son sociedades constituidas al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas, no efectúan captaciones de depósitos bajo ninguna modalidad, realizan operaciones de crédito sólo para sus socios; sin embargo, mediante el D.S.25703 de marzo de 2000 fue aprobada la clasificación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito Cerradas en dos clases, las de Vínculo Laboral y Comunal, donde se establece el marco legal para su creación y funcionamiento, correspondiéndole al Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO)

Por las características de su organización, la formación de su fondo social, su carácter de entidad que no persigue fines de lucro, etc., las cooperativas de ahorro y crédito representan una forma de asociación destinada a la intermediación financiera que asiste a sectores socioeconómicos no atendidos por otro tipo de entidades. Las cooperativas de ahorro y crédito, resolvieron en gran medida, el problema de crédito en sectores de escasos ingresos económicos. Este acceso se debe al tratamiento de socios, que es diferente al que recibe en otras entidades de intermediación financiera.

2.9.5. ÁMBITOS DE APLICACIÓN DE LOS ASPECTOS LEGALES A LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

Desde la promulgación del decreto supremo 21660 el 10 de julio de 1987 que dicta la nueva política económica en Bolivia y el establecimiento de actividades de la Superintendencia de Bancos como entidad autónoma de fiscalización y control del sistema financiero nacional, luego por mandato del artículo 26 de la Ley de Administración y Control Gubernamentales, que define a la Superintendencia de Bancos como el órgano rector del sistema de control de captación de recursos del público y de intermediación financiera en el país, la supervisión de las operaciones de las cooperativas de ahorro y crédito está dentro del campo de supervisión de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, máxime si reciben depósitos diferentes a los de sus socios. Actualmente las cooperativas de ahorro y crédito son entidades de intermediación financiera, por cuanto captan recursos de sus asociados mediante cajas de ahorro y del público mediante depósitos a plazo fijo y con esto otorgan créditos.

¹⁵³ Ibidem, pág 50 y 51

¹⁵⁴ Ibidem, págs 51 y 52

En consecuencia, si bien es cierto que desde el punto de vista de su constitución, organización y funcionamiento, se regulan por la Ley General de Sociedades Cooperativas, desde el punto de vista de la realización de sus operaciones, como entidad de intermediación financiera, se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley de Bancos.

Son dos leyes especiales que no se superponen en competencia, ni están en colisión: la Ley de Bancos y las normas concordables son complementarias a la Ley de Cooperativas. Cada una en su campo y en su esfera de atribuciones. Las cooperativas de ahorro y crédito al ser tales, se encuentran dentro de los aspectos filosóficos y de aspectos de gestión del cooperativismo y de su ley especial. Sin embargo, sus actividades sólo en lo concerniente a las operaciones de intermediación financiera que realizan son de competencia privativa de la Ley de Bancos y de las atribuciones que le da a la Superintendencia el D.S. 21660, la Ley de Administración y Control Gubernamentales y otras disposiciones legales en vigencia. (Decreto supremo 24439)

Existe preocupación por parte del Estado respecto al movimiento cooperativo en general y al cooperativismo de ahorro y crédito particular. Su importancia dentro del contexto financiero nacional está dada por los siguientes aspectos:

- i. *Canalizar créditos en volúmenes importantes a los pequeños productores, microempresarios y otros pequeños agentes económicos, mejorando de esta manera la asignación de recursos.*
- ii. *Promover la movilización de recursos y la masiva captación de ahorro de sectores de bajos ingresos en las áreas urbanas y rurales.*

2.9.6. DIFICULTADES ACTUALES

En el interior del Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito existen dificultades que impiden su desarrollo, por esta razón es importante encarar la necesidad de una reforma estructural de su marco jurídico y económico, dificultades que se pueden resumir en:

- i. *Existencia de un marco legal insuficiente y poco adaptado al actual mercado financiero nacional.*
- ii. *Ausencia de políticas generales para el sector.*
- iii. *Problemas de organización, administrativos y de control interno.*
- iv. *Manejo económico y financiero deficiente.*
- v. *Falta de recursos tanto económicos como humanos.*
- vi. *Ausencia de objetivos claros y definidos.*

La Ley General de Sociedades Cooperativas que rige su funcionamiento, fue promulgada el 13 de septiembre de 1958, en un contexto económico-financiero diferente. Es muy amplia en las facultades que se otorga a estas instituciones, proyectando una visión del cooperativismo como forma empresarial relevante en el contexto económico nacional. Sin embargo, luego de transcurridos casi cuarenta años desde la promulgación de la ley y conocida la evolución real del cooperativismo, se plantea la necesidad de modificar los términos de la Ley de Cooperativas, en especial, respecto a las de ahorro y crédito, con el objeto de coadyuvar al desarrollo y a la potenciación de estas cooperativas y que esta forma de organización empresarial se torne más eficiente.

Uno de los vacíos que más afecta la aplicación de esta ley es la ausencia de un adecuado reglamento, lo cual ha dado lugar a deficientes interpretaciones. Para superar lo anterior se ha hecho la normativa mediante la aprobación del decreto supremo 24439, mencionado anteriormente, el cual contiene los siguientes puntos de vital importancia para las cooperativas de ahorro y crédito:

- i. *Las operaciones activas de intermediación financiera, sólo podrán ser realizadas con sus socios; las operaciones pasivas serán realizadas con sus socios, el público y con entidades financieras, nacionales o extranjeras.*
- ii. *El capital pagado mínimo con el que se formará el fondo social de una cooperativa de ahorro y crédito, deberá ser constituido en moneda nacional por un equivalente a cinco mil derechos especiales de giro.*
- iii. *Las cooperativas de ahorro y crédito no podrán distribuir dividendos o excedentes, ni pagar intereses a los pasivos, ni prestar otros servicios financieros o realizar inversiones en servicios complementarios, si existen pérdidas acumuladas y no disponen de un patrimonio neto adecuado para cumplir con la segunda parte del artículo anterior.*
- iv. *Las cooperativas de ahorro y crédito podrán prestar servicios complementarios, previa autorización de la Superintendencia, sólo en el caso de que las inversiones para dichos servicios no excedan el cinco por ciento (5%) del total de sus activos.*

2.9.7. PROBLEMAS DE NORMATIVIDAD

Entre los aspectos que deben ser claramente normados en la Ley de Cooperativas, cuando se refiere a las de ahorro y crédito, está la definición correcta de sus responsabilidades, especificando el ámbito de aplicación de la Ley de Cooperativas, la Ley General de Bancos y las normativas específicas de la Superintendencia de Bancos

La Ley de Bancos y Entidades Financieras clasifica a las cooperativas de ahorro y crédito, dentro de las entidades de intermediación financiera no bancaria, sujetas a su ley especial en lo concerniente a su forma de creación, organización y dependencia institucional dentro del sistema cooperativista y al campo de aplicación de la Ley de Bancos en cuanto a la supervisión de sus operaciones y a las normas de control, seguridad y juicio ejecutivo financiero (bancario).

Esto no implica que la supervisión estatal deba asumir facultades asignadas a entidades propias del cooperativismo, debiendo conservar el Instituto Nacional de Cooperativas, en el esquema planteado por el Estado, sus atribuciones normativas sobre la creación, organización y reconocimiento de personería jurídica de las cooperativas en general.

Sin embargo, respecto a la supervisión estatal se considera que es imprescindible, aclarar los siguientes aspectos:

- i. *Una nueva definición del artículo 24 de la Ley General de Sociedades Cooperativas y una clara norma sobre las operaciones a las que estarán autorizadas las cooperativas de ahorro y crédito.*
- ii. *Un reordenamiento del dispositivo referente a su relación con el sistema de organización del cooperativismo, su competencia, relación con la Ley de Bancos, así como también respecto a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.*

Los aspectos más importantes tomados en cuenta para superar los anteriores aspectos se han regulado de la siguiente manera:

- i. *Se establece la naturaleza de las entidades de intermediación financiera, el ámbito de aplicación de la ley, las actividades que son propias de las entidades financieras, estableciendo a la Superintendencia de Bancos como autoridad máxima de éstas, también se señalan las prohibiciones que se imponen a las personas que no actúen con la autorización debida y las acciones a las que son posibles¹⁵⁵.*

¹⁵⁵ Ibidem, págs 17-21

- ii. *Se determinan los requisitos y condiciones que deben cumplir las entidades financieras para conseguir licencia de funcionamiento y los procedimientos que empleará la Superintendencia para controlar y verificar el cumplimiento de las condiciones antes de conceder la licencia¹⁵⁶.*
- iii. *Se estipula el porcentaje mínimo para la constitución del encaje legal y las multas que se aplicarán en caso del incumplimiento a la constitución. También se determina al Banco Central de Bolivia como la entidad donde debe constituirse el encaje legal¹⁵⁷.*
- iv. *Donde se define el secreto bancario en todas sus formas y se establecen casos en los cuales éste puede ser levantado, se señalan a todas las personas e instituciones que integran la imposición del secreto bancario y la información que no es parte del secreto y que puede ser divulgada públicamente¹⁵⁸.*
- v. *En los cuales se determinan las ocasiones de controles e inspecciones que se aplicara a las entidades, quienes están autorizadas para realizarlas y cuál será el procedimiento, las áreas y los sujetos del control e inspección.*
- vi. *Se especifican las sanciones y multas que se aplicarán ante contravenciones e infracciones cometidas por las entidades financieras y los encargados de hacerlas cumplir¹⁵⁹.*
- vii. *En estos artículos se determinan los casos en los que se hace necesaria Paola regulación de las entidades financieras, principalmente en el caso de deficiencia patrimonial, estableciendo porcentajes mínimos aceptables para la composición del patrimonio*
- viii. *Se establecen los casos y procedimientos que deben cumplirse en ocasión de liquidación voluntaria, fusión y transformación¹⁶⁰*
- ix. *En estos artículos se determinan los causales de liquidación forzosa de las entidades financieras, los encargados de seguir los procesos, las condiciones en las cuales se cumplirá con esta acción y todos los pasos necesarios para llevar a cabo la liquidación de las entidades¹⁶¹*

Todos los puntos mencionados anteriormente se relacionan con las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, regulando las operaciones que deben cumplir éstas como entidades financieras, estableciendo acciones concretas en determinados casos (insuficiencia patrimonial, encaje legal, liquidación voluntaria y forzosa, fusiones y transformaciones), determina también a qué organismos superiores está regido el funcionamiento de las cooperativas (Superintendencia de Bancos, Banco Central de Bolivia y otras entidades relacionadas. En conclusión regula y normaliza el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas como entidades financieras.

2.9.8. DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS

Hacia los últimos años el movimiento cooperativo de ahorro y crédito en general ha sufrido una declinación considerable, tanto en el nivel de entidad financiera como dentro de lo que es el movimiento cooperativo. Como se mencionó anteriormente en el año 1975 existían 283 cooperativas de ahorro y crédito y el año 1995 estaban registradas en el Instituto Nacional de Cooperativas INALCO 357 cooperativas, obteniendo el segundo lugar de participación en comparación a las cooperativas de servicios (20.93%. Sin embargo, en términos de crecimiento respecto a los 10 años transcurridos (de 283 a 357) experimentó un crecimiento menor con relación a los demás tipos de cooperativas de su sector.

Tal comportamiento podría explicarse por el creciente empobrecimiento que se manifiesta en la lucha por la sobrevivencia de muchos sectores de Bolivia. Al ser las cooperativas un sistema de solidaridad muchas personas

¹⁵⁶ Ibidem, págs 26 y 27

¹⁵⁷ Ibidem, págs 55 y 56

¹⁵⁸ SBEF, op.cit. págs 57-59

¹⁵⁹ Ibidem, págs 61-67

¹⁶⁰ Ibidem, págs 67-69

piensan que es imposible cooperar a otros cuando ellos mismos no pueden subsistir bajo las condiciones en la que viven, esta concepción está equivocada porque las cooperativas además de ser solidarias se fundamentan en los principios de la autoayuda lo cual brinda frutos mayores a los individuos que trabajan juntos que a los que lo hacen solos, por eso se identifica con la frase: "La unión hace la fuerza".

Otro factor importante para la declinación de las cooperativas de ahorro y crédito es la aparición de muchas financieras privadas que ofrecen préstamos bajo condiciones de garantía muy atractivas, este hecho también ocurre con la apertura de departamentos de los mismos bancos que se encargan de préstamos menores bajo garantías también menores. Este hecho resulta favorable para aquellas personas que no poseen bienes inmuebles con los cuales puedan garantizar préstamos o que trabajen independientemente, por lo general los montos solicitados para estos préstamos son bajos. Pero esta no es una condición favorable para la gente que necesita conseguir fondos ya que las tasas de interés cobradas por estas entidades son muy elevadas, además sumadas a sus cobros de multas por atrasos los prestamistas llegan a pagar casi un 50% más de los que solicitaron como préstamo.

"En los registros de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, actualmente ocupan el primer lugar de importancia en el sistema financiero los bancos, hecho que siempre se mantuvo constante, en segundo lugar se encuentran las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda y en tercer lugar los fondos financieros estatales y privados. Dejando a las cooperativas de ahorro y crédito en un cuarto lugar y sin ingreso en el ranking del sistema financiero"¹⁶².

No se puede desconocer que Las Cooperativas de Ahorro y Crédito son una parte importante del sistema financiero, debido al significativo número de asociados que agrupan, pertenecientes principalmente a sectores medios y bajos de la población urbana y rural, constituidos por empleados asalariados, comerciantes, pequeños industriales y productores, artesanos, microempresarios y otros.

El D.S. 24439 de 13 de diciembre de 1996, que reglamentó el ámbito de aplicación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras y la Ley General de Sociedades Cooperativas, inició el proceso de adecuación de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en funcionamiento. Resultado de este proceso, se presentó a la Superintendencia 63 Cooperativas declarando su intención de adecuar su funcionamiento a Cooperativas de Ahorro y Crédito de vínculo Abierto, solicitando Licencia de Funcionamiento para efectuar operaciones de intermediación financiera, entre estas se encontraban las 17 cooperativas que reportan información a la SBEF. Las condiciones de adecuación estuvieron basadas principalmente en la suficiencia de capital mínimo requerido, una ponderación de activos de riesgo acorde con la normativa vigente, una estructura organizacional capaz de soportar los servicios ofertados, así como la adecuación de sistemas de información. Para cumplir tales requerimientos las entidades tuvieron que tomar acciones para fortalecer su patrimonio, mejorar su gestión crediticia y renovar su tecnología. El proceso de evaluación, técnica y legal comprendió tres etapas:

- i. *Revisión de antecedentes formales para conocer la situación en la que se encontraban los documentos de constitución, estatutos y los antecedentes de los miembros de los Consejos y plantel ejecutivo*

¹⁶¹ SBEF, op, cit, págs, 70 y 71

¹⁶² DAVIS, Peter, "Managing the cooperative difference" Gincbra, OIT 1999, pág 41

- ii. *evaluación económica financiera de gabinete para estimar el potencial de las Cooperativas como entidades de intermediación financiera*
- iii. *visitas de campo con el objeto de evaluar la capacidad de generar información con las características de oportunidad y confiabilidad requeridas por la SBEF, así como la capacidad para prestar servicios financieros en razonables condiciones de costos y calidad.*

Como resultado de dicha evaluación en la gestión 2000 fueron otorgadas 18 licencias de funcionamiento, existiendo a la fecha 24 cooperativas que poseen autorización de la Superintendencia para operar como cooperativas de vínculo abierto (Ver Anexo No 5). El volumen de activos de las cooperativas que reportan información a la Superintendencia alcanza a USA.246.7 millones, respaldado con un patrimonio de USD.33.9 millones. El volumen de captaciones que presentan alcanza a USD.188 millones, además del monto de aquellas que serán incorporadas al ámbito de supervisión de la SBEF en la próxima gestión, cubriéndose de esta manera más del 90% del total de pasivos de las Cooperativas que solicitaron Licencia de Funcionamiento a esta Superintendencia.

La evolución de las cuentas consolidadas de balance muestra el impacto positivo de la adecuación de las Cooperativas a las nuevas disposiciones legales. Entre Dic/99 y Dic/00 el activo total creció en un 4%, mientras que el incremento respecto a 1995 es de 75%. Por otro lado la cartera en mora creció un 21% (USD.5.8 millones), incrementándose la morosidad de 14.4% a 17.2%, situación atribuible entre otros factores a la crisis generalizada, cuyos efectos visibles se observan a lo largo de las gestiones 1999 y 2000. El patrimonio de las Cooperativas con Licencia de Funcionamiento, está conformado en 53% por el Fondo Social, correspondiendo el porcentaje restante a los aportes no capitalizados y el capital social. El promedio del coeficiente patrimonial en función a activos de riesgo que presentan estas Cooperativas es 19%, habiéndose reducido el coeficiente de 23,95% a 19%, como efecto de la reducción del patrimonio, producto de las pérdidas de gestión registradas.

Aquellas Cooperativas que no se adecuaron dentro del proceso iniciado por el D.S. 24439, cuentan con la posibilidad de optar por fusionarse con otras Cooperativas de Ahorro y Crédito, o fortalecer su patrimonio con recursos del FONDESIF, a quien mediante D.S. 25338 de 29 de marzo de 1999 se le otorga la misión de apoyar el fortalecimiento de entidades que otorgan créditos al sector micro financiero, con asistencia técnica o con recursos que pueden ser colocados en cartera, que les permita alcanzar los niveles patrimoniales y de infraestructura necesarios para ser supervisadas.

2.9.9. COBERTURA DE DEPOSITOS

Bolivia está diseñando una nueva Ley de Entidades de Intermediación Financiera en el marco de la cual se introduciría también un Fondo de seguro de depósitos para todos los intermediarios financieros regulados y vigilados. Esto incluiría a las COACs abiertas que captan depósitos del público y que son supervisadas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. No se prevé una diferenciación de la cobertura o de la prima entre las COACs y la banca.

2.10. EL CASO DE VENEZUELA

En el ámbito de los países que integran la CAN, en Venezuela, el sistema cooperativo ha tenido un desarrollo incipiente debido principalmente a que, desde el punto de vista histórico, la ley cooperativa venezolana LGAC de 1975 se encuentra desfasada de la realidad cooperativa actual.

Vigente desde el 16 de mayo de 1975, constituyó una apresurada y parcial reforma a la ley de 1966 que estableció el moderno sistema legal del cooperativismo en el país. La Ley cuenta con un Reglamento del año 1979. Además, existe un Reglamento (1977) que desarrolla el financiamiento público al sector cooperativo.

Desde el punto de vista orgánico, la LGAC se aplica a las cooperativas de primer grado, organismos de integración, el Consejo Nacional Cooperativo, a la Autoridad pública de Aplicación denominada Superintendencia Nacional de Cooperativas (Sunacoop), al sistema de financiamiento público al Sector y a los asociados. Se aplica también, en forma analógica, a las Cajas de Ahorro (asociaciones de Ahorro y Préstamo de base cooperativa de vínculo de empresa) que, sin embargo, son mucho más numerosas e importantes que las cooperativas. Desde el punto de vista material, regula las actividades de los asociados con su cooperativa, de las cooperativas con sus organismos de integración, así como el fomento y la fiscalización del Estado sobre las mismas.

Define a la cooperativa como una asociación que cumple con los principios que ella enuncia, sin ánimo lucrativo, de duración indeterminada, capital variable y número indeterminado de asociados, que puede realizar sólo los actos determinados expresamente en sus estatutos, una vez autorizados por la Autoridad de Aplicación. Declara a las cooperativas como Asociaciones, a las que considera de utilidad pública e interés social, con una única y exclusiva forma jurídica establecida en la ley. Permite que las cooperativas sean de responsabilidad limitada de los asociados por las operaciones sociales hasta por el total de los aportes que hubieren suscrito o suplementada, por una cantidad adicional determinada en los estatutos.

Las cooperativas de ahorro y crédito que tienen por objeto fomentar el ahorro, otorgar préstamos a sus asociados y proporcionarles una mayor capacitación económica y social, deberán estar integradas por personas que tengan un vínculo común preferentemente de trabajo, de asociaciones o de residencia geográfica.

Las operaciones de ahorro y crédito estarán limitadas exclusivamente a sus asociados. Los préstamos podrán ser de previsión o de inversión comprobada a dirigida, y no se otorgarán a largo plazo. El número de asociados no podrá ser menor de cincuenta, salvo lo que disponga el Reglamento de esta Ley para las cooperativas organizadas entre personas dedicadas a la agricultura, a la cría o a la pesca.

Se trata de una ley especial única para todo el sector cooperativo con algunas normas para ciertos tipos de cooperativas, dictada por el Poder Ejecutivo por habilitación del Poder Legislativo, de duración permanente, dividida en 15 capítulos y 122 artículos. La ley no contempla cual es su objetivo.

2.10.1. SUJECION A LA LEY

Las cooperativas debieron sujetarse en forma obligatoria a dicha ley en el plazo de un año después de su publicación, sin que se hubieren previsto sanciones por su incumplimiento. Las Cajas de Ahorro, dentro de los seis meses siguientes a partir de su promulgación. No está previsto expresamente en la Ley, aunque de manera genérica establece que regula al Sector con ocasión de toda actividad cooperativa de trabajo y de servicio encaminada a la producción, distribución y consumo cooperativo de bienes y servicios. La LGAC enumera en

forma expresa los principios¹⁶³ que tipifican a una entidad como cooperativa, y los considera como vinculantes u obligatorios, conforme a los señalados por la Alianza Cooperativa Internacional.

En cuanto a las operaciones, aún no se han introducido modificaciones que permitan a los entes cooperativos invertir o colocar fondos del sector cooperativo, fuera de ese mismo sector. Se mantiene el límite de las operaciones con terceros cuando destina la totalidad de los excedentes a educación. En cuanto a los títulos relacionados con el capital cooperativo, la ley venezolana para cooperativas había previsto cuatro tipos: de asociación, de aportación al capital inicial, rotativos o de autofinanciación y de inversión. Los últimos permiten aportes externos que son libremente remunerables y transmisibles.

Respecto de la ampliación de la tipología a bancos cooperativos y cooperativas de seguros no existe ninguna normativa particular. Por el momento, la legislación bancaria general reserva la creación y funcionamiento de bancos a sociedades anónimas. En cuanto al régimen judicial no existen disposiciones especiales para las situaciones jurídicas derivadas de las actuaciones de las cooperativas.

A partir de los últimos acontecimientos de orden social y político, a raíz de la elección de Hugo Chávez como Presidente, se cambia la constitución y a partir de ello se van modificando y formulando el resto de leyes. Así, desde el Estado se plantea una nueva propuesta de ley¹⁶⁴ para las sociedades cooperativas argumentando que la Constitución del 99 le da al cooperativismo y a los valores cooperativos un papel protagónico con el fin de procurar el desarrollo empresarial de estas organizaciones para que puedan alcanzar el nivel necesario y cumplir con su responsabilidad social.

Se aduce también que la ley actual limita y restringe la capacidad empresarial y transformadora de las cooperativas y los cooperativistas. Una de las razones del estancamiento histórico que ha tenido el movimiento cooperativo en algunos países latinoamericanos está en que se le ha impuesto una camisa de fuerza, dura, inflexible al establecer una solo modelo o forma organizativa en las cooperativas

En el marco de esta propuesta de Ley se ha plantado que no es solución pretender administrar las cooperativas como si alguien o un grupo fuese dueño, se apropiase de la organización, se convirtiera en accionistas capitalistas y decidiera concentrar más aún el poder en gerentes "eficientes" y en un falso modernismo que pretenda que la solución está en máquinas y computadoras que manejen unos pocos. La solución no está en copiar modelos de bancos, supermercados, seguros, etc., diseñados precisamente para una gestión de minorías, en donde los usuarios son espectadores pasivos y los trabajadores simples instrumentos.

¹⁶³ a) Funcionar conforme a los principios de libre acceso y adhesión voluntaria, y en consecuencia, con número ilimitado de asociados que no será menos de siete; b) Funcionar según el principio de control democrático, que comporta la igualdad en derechos y obligaciones de los asociados, y en consecuencia a cada asociado corresponde un solo voto, sea cual fuere su participación económica; c) No estar sujetas a recursos económicos fijos ni a duración predeterminada; d) Distribuir excedentes entre sus asociados a prorrata de los servicios recibidos por éstos de la cooperativa o del trabajo personal que le hubieren suministrado; e) Funcionar de acuerdo con el principio de interés limitado sobre el capital; f) Realizar sus actividades económicas mediante el esfuerzo propio y la ayuda mutua de sus asociados, el provecho inmediato de éstos y el mediato de la comunidad; g) Funcionar conforme al principio de neutralidad política y religiosa; h) Fomentar la educación de sus asociados.

¹⁶⁴ En el presente capítulo se aborda las características de esta propuesta; sin embargo en el Capítulo III, en lo que respecta a las perspectivas se hará un análisis más detallado de la misma sobre todo en lo que concierne a la

La nueva ley debe permitir que todos, dentro de los principios que guían el movimiento, puedan crear formas empresariales eficientes y adaptarlas permanentemente a la realidad social y cultural. En la propuesta la administración, el control, el trabajo, la educación son responsabilidad de todos y en los estatutos y no en la ley se establecen las formas, nombres, características de organización y gestión de la cooperativa. Cada grupo, con libertad e iniciativa, las establece, acogiendo lo que le ha sido útil, e innovando cuando lo considere necesario siendo coherentes con el principio cooperativo de la gestión y control democrático.

La propuesta de ley establece un punto de encuentro especial: El Consejo Nacional Cooperativo. Un punto de encuentro de todos los organismos de integración nacionales e internacionales, pero un punto de encuentro no para coordinar el desarrollo del movimiento cooperativo, sino para darles solución a los problemas de información y comunicación, auditoría y control, resolución de conflictos e interpretación de las disposiciones legales. La coordinación del desarrollo y de las acciones del movimiento debe ser de los cooperativistas, sus cooperativas y los organismos de integración y articulación que ellos establezcan.

Por último la ley tiene otro hilo central de desarrollo: la relación estado movimiento-cooperativo. Se plantea, en la propuesta, un organismo público de atención a la promoción y protección de las cooperativas y demás entidades de la Economía Social en el ámbito presidencial, responsable de la coordinación de los entes públicos y de concertar con el Movimiento Cooperativo, a partir de los planes que este establezca. Se refuerza el papel protagónico del Movimiento Cooperativo establecido en los artículos 70, 118, 184 y 308 de la Constitución. Se establece un rápido mecanismo para la legalización en los registros competentes en cada localidad. Por otra parte, se establecen sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones constitucionales y legales relativas a la promoción y protección.

2.10.2. CRITERIOS GENERALES QUE GUIAN LA PROPUESTA DE LEY ORGANICA SOBRE LAS COOPERATIVAS Y EL MOVIMIENTO COOPERATIVO

- i) *La ley debe establecer un claro compromiso de las cooperativas y el Movimiento Cooperativo con su comunidad, con el Sector de Economía, Social y Participativa y con el desarrollo del país y permita su desarrollo como una fuerza social transformadora y revolucionaria.*
- ii) *La Ley debe incorporar y ser coherente con los logros obtenidos en la nueva constitución: Carácter Protagónico del Movimiento Cooperativo. Instrumento de Participación ciudadana. Derecho de los Trabajadores y la Comunidad. Acto Cooperativo. Especificidad del Trabajo Cooperativo. Carácter de asociaciones generadoras de beneficio colectivo.*
- iii) *Ley con vocación de permanencia. Que permita la adaptación al entorno cambiante. Que permita que la vida vaya diciendo. Que no sea una camisa de fuerza. Que sea flexible frente a los cambios sociales y a las iniciativas de los cooperativistas*
- iv) *Ley que permita una rápida legalización de las cooperativas.*
- v) *Ley con formas de organización abiertas y flexibles para las cooperativas y sus redes.*
 - *Participación versus representación y delegación en consejos.*
 - *Dejar básicamente a los estatutos el diseño organizacional.*
- vi) *Ley que valore y reconozca el auténtico sentido al Trabajo Cooperativo*
- vii) *Ley que le dé la importancia debida al proceso educativo como punto fundamental de la transformación cultural.*

concepción de las cooperativas y a los defectos de las que adolece, razón por la cual se corre el riesgo de que el intento de fortalecer al movimiento cooperativo fracase.

- viii) *Ley que defina claramente el carácter participativo en el hecho económico.*
- ix) *Ley que propicie mecanismos de Integración cooperativa abiertos a cualquier figura, nacional, regional, local, sectorial, internacional.*
- x) *Las funciones generales de interpretación de la ley, fiscalización y auditoría, solución de conflictos y la función Estadística en manos de un ente coordinado por las propias cooperativas.*
- xi) *Ley en la que las sanciones sean definidas por los propios entes cooperativos.*
- xii) *Solución a problemas graves de las cooperativas y el movimiento cooperativo mediante el régimen excepcional*
- xiii) *Estado facilitador, que promueve y proteja en coordinación con los planes del Movimiento Cooperativo.*
- xiv) *Ley que establezca un ente del Estado con nivel Presidencial para la atención de las cooperativas y otro tipo de empresas asociativas. Ente del Estado con función de coordinación de los entes públicos que se vinculen al cooperativismo y garante del cumplimiento de las normas de protección.*

2.10.3. COBERTURA DE DEPOSITOS

En Venezuela no hay una fiscalización de COACs por parte de las Superintendencias Bancarias sino solamente la vigilancia no especializada por parte de los Institutos Estatales de Cooperativas. Consecuentemente, no se incluye las COACs que además no están habilitadas de captar del público en los Fondos de seguro de depósitos respectivamente en la garantía estatal.

2.11. SUPERVISIÓN DE LOS SISTEMAS DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DE LA CAN

2.11.1. ANTECEDENTES

En los últimos años se ha venido evidenciando, cada vez más, la necesidad de incrementar los esfuerzos por mantener los sistemas financieros latinoamericanos sanos, sólidos y solventes; sin embargo, durante muchos años cuando se hablaba de intermediación financiera sólo se refería a la banca tradicional, dejando por fuera a las cooperativas de ahorro y crédito que también se dedican a la intermediación financiera.

Por el otro lado, la supervisión por parte de los institutos estatales de cooperativas se ha mostrado insuficiente, también por el permanente conflicto entre sus funciones de fomento y fiscalización y por la heterogeneidad de las actividades en los sectores cooperativos. Esta situación ha contribuido a sonadas intervenciones y quiebras incluso en COACs grandes¹⁶⁵, lo que ha producido en cierta medida desconfianza hacia las COACs que hoy en día persiste en varios países de América Latina y el Caribe.

¹⁶⁵ Recordamos los casos de las cooperativas San José Obrero (en Bolivia), Caja Popular de Cooperativas (Colombia), 8 de Septiembre y San Francisco de Asís (Ecuador).

Un estudio¹⁶⁶ realizado en el año 1998 por la DGRV y el CEMLA (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos con sede en Ciudad de México) sobre la situación de las COACs en 11 países de Latinoamérica y el Caribe, denotó que es todavía insuficiente el área de cobertura de la regulación y supervisión especializada de este tipo de intermediario financiero. Aquí procuraremos describir el panorama latinoamericano de los países de la Comunidad Andina de Naciones: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

2.11.2. IMPACTO SOCIAL DE LAS COACS

Aunque los porcentajes manejados por las COACs en los mercados financieros nacionales parecen a primera vista bajos (Ver ANEXO No 6) su impacto social, y por ende también económico, es considerablemente más grande, ejemplo de ello: el caso de Ecuador, en donde aunque las COACs tienen solamente una participación en el mercado de 1,6% en términos del volumen de activos, las cooperativas financieras manejan 1,2 millones de cuentas, comparado con 1,5 millones de cuentas manejadas por los bancos. En Bolivia, con un porcentaje de 5% del mercado (de depósitos) las COACs reúnen 25% de los ahorrantes del país.

2.11.3. PERFIL DE LAS COACS DE LA CAN

Mientras en algunos aspectos las COACs de la Comunidad Andina de Naciones muestran, en cuanto al catálogo de sus actividades y sus posibilidades, cierta convergencia hacia la banca tradicional, en otros conservaron su carácter especial y sus limitaciones (Ver Anexo 7): Cada vez menos COACs se limitan a trabajar solamente con asociados con un vínculo común, más bien abren la posibilidad de ser socio para todo público. En la gran mayoría de los países objeto del presente trabajo, las COACs otorgan crédito sólo a sus asociados; en aproximadamente la mitad de los casos están habilitadas para mezclar sus actividades de ahorro y crédito con otros servicios para sus asociados (p. ej. compra-venta de electrodomésticos, cobro de servicios públicos), hecho que dificulta el control y la supervisión de las instituciones. En casi todos los países de la CAN las COACs compiten entre ellas y no respetan el "principio regional"¹⁶⁷

En la mayoría de los países, las COACs gozan de privilegios impositivos debido a su supuesto carácter como entidades "sin fines de lucro". Por el otro lado, prácticamente en ningún caso están habilitadas de operar con cuentas corrientes, no tienen cuentas en los Bancos Centrales y consecuentemente no participan en el sistema de pagos, incluso en los casos donde cumplen con el encaje legal del instituto emisor. Generalmente, tampoco están integradas a los sistemas de protección de depósitos, en muchos casos ni siquiera en las centrales de riesgo existentes en los diversos países. Estas limitaciones puestas por los legisladores, los Bancos Centrales y Superintendencias, se deben en buena parte a la deficiente regulación y supervisión de las COACs, que se analizará a continuación.

¹⁶⁶ Estudio sobre Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito en 11 países de América Latina y el Caribe, encargado por el CEMLA y la DGRV y elaborado por los consultores Dieter Hübenthal y Ruben Gattelet (1998).

¹⁶⁷ El Principio Regional, se refiere al hecho de que las cooperativas deben desarrollarse en el contexto de su localidad y que otras cooperativas eviten incursionar en dichas localidades a fin de evitar una competencia que difícilmente favorece a estas instituciones.

2.11.4. SUPERVISIÓN NO ESPECIALIZADA

Una buena regulación y supervisión de COACs comienza con una adecuada base legal para su control. En todos los países de la CAN existe una Ley de Cooperativas, en la cual se regulan de una manera genérica todos los tipos de cooperativas (Ver Anexo 8). Velan por el cumplimiento de estas leyes los institutos estatales de cooperativas, que en algunos países están integrados en diversos Ministerios en la forma de un Departamento (**Bolivia y Ecuador**) o llevan el nombre de una Superintendencia (**Venezuela**).

Sin embargo, las Leyes de Cooperativas, diseñadas para regular el funcionamiento de las cooperativas independientemente de sus actividades, no pueden reglamentar el comportamiento específico de las respectivas actividades de cooperativas que abarcan actividades desde transporte o producción agraria hasta la intermediación financiera. En otras palabras, el criterio para la selección del tipo de supervisor estatal debería ser la actividad de la empresa y no su forma jurídica. Para la actividad de la intermediación financiera sin embargo, ya existen entes estatales de supervisión, utilización de los cuales permite la realización de efectos de escala y una fiscalización más eficiente y menos costosa.

Además, los institutos estatales de cooperativas casi siempre se encuentran en un constante conflicto entre sus funciones de fomento y de control de los sectores cooperativos¹⁶⁸, conflicto que en muchos casos no ha podido ser resuelto de una manera satisfactoria. Estos argumentos llevarían a la conclusión de implementar una división de labor entre los institutos y las Superintendencias Bancarias en el sentido de que los institutos son responsables del registro para todo tipo de cooperativa y ejercen el control legal (velando por el cumplimiento de las Leyes de Cooperativas), mientras las Superintendencias se ocupan de la fiscalización de la actividad financiera. Esta división haría el control de las cooperativas financieras más eficiente y evitaría una duplicación de trabajo, esfuerzos y de costos.

2.11.5. SUPERVISIÓN ESPECIALIZADA

Genéricamente, los casos existentes en la CAN pueden ser organizados en tres grupos desde el punto de vista legal:

- i. *Primero, el caso que las COACs no son reguladas como intermediarios financieros en ninguna parte (sólo existen las disposiciones demasiado generales de las leyes cooperativas mencionadas). El Estado se limita a otorgar la licencia de funcionamiento y somete las COACs al control insuficiente del instituto estatal de cooperativas. Ni existe una ley específica para COACs con una normativa prudencial, ni son incorporadas en la ley de bancos o reguladas en decretos especiales, ejemplo de este caso: Venezuela*

¹⁶⁸ Tal es el caso de Ecuador en donde el conflicto entre la Dirección Nacional de Cooperativas adscrita al Ministerio de Bienestar Social, se origina en la imposibilidad de cruzar información con la Superintendencia de Bancos y concretamente con la Subintendencia Nacional de Cooperativas, esto ha conducido a una desorientación del público respecto a las alternativas reales de cooperarse puesto que mientras en la Subintendencia se puede hallar información financiera, en la Dirección de Cooperativas, este aspecto elemental resulta particularmente difícil

- ii. *En el segundo grupo, existen leyes o decretos especiales para COACs, por ejemplo Bolivia. En el caso de Perú en donde la supervisión es delegada en la Federación, siendo el único país en América Latina con supervisión delegada.*
- iii. *El tercer grupo lo constituyen los países donde las COACs son reguladas básicamente en la Ley General de Bancos y tratadas como verdaderos intermediarios financieros por parte de la Superintendencia de Bancos, Seguros e Instituciones Financieras.*

Muchos supervisores estatales rechazan el control de COACs con el argumento de que éstas captan (en muchos países) depósitos sólo de sus asociados. Cualquier quiebra dañaría “sólo” los co-propietarios del instituto financiero, no habiendo depositantes no asociados. Interpretan, en otras palabras, depósitos en COACs “cerradas” como depósitos relacionados con el capital. Sin embargo, sería más adecuado traducir la expresión “captar del público” como “aceptar depósitos de una gran cantidad de personas”, siendo co-propietarios o no, e incorporar todas las COACs en la supervisión, incluyendo también las de vínculo común.

2.11.6. LA SITUACIÓN ACTUAL

De los países de la CAN (Ver Anexo 9), Colombia, Ecuador, Bolivia han incluido en la supervisión especializada de la Superintendencia por lo menos una parte de sus cooperativas financieras (no bancarias), y en el caso de Perú todas están supervisadas por la Federación. En síntesis, del total de COACs, sólo una minoría está en la supervisión especializada debido a que las entidades fiscalizadoras típicamente sólo consideran las COACs más grandes para la incorporación. En este contexto se observan cuatro diferentes enfoques de los supervisores (Ver Anexo 10)

Aunque en el último caso el tamaño mínimo de las COACs es necesario para ingresar en la supervisión especializada por parte de las Superintendencias, se da el caso de COACs cerradas fuera de la supervisión más grandes¹⁶⁹ que COACs abiertas y que están dentro de la supervisión (Bolivia y Ecuador), por lo que este parámetro no resulta un buen indicativo de cuáles COACs deberían quedar fuera o dentro. La dicotomía creada por este enfoque distorsiona más bien el mercado financiero, no permitiendo la creación de un régimen único.

2.12. DESARROLLO PARA COACs SUPERVISADAS

La situación insatisfactoria en cuanto a supervisión ha producido que las COACs en algunos países no hayan seguido prácticas financieras adecuadas o saludables, pues el control del instituto cooperativo estatal no ha sido suficientemente especializado y eficaz en ningún caso.

Con las nuevas tendencias de la globalización y de competencia abierta, las COCs deben ser supervisadas si quieren competir, ya que la fiscalización oficial da mayor confianza a los asociados y al público en general. Sin embargo, el proceso de la definitiva inclusión al mercado regulado tiende a ser muy exigente (capital mínimo,

¹⁶⁹ Al respecto, Ecuador es un claro ejemplo, puesto que en la actualidad la cooperativa de ahorro y crédito más grande del país es la Manuel Esteban Godoy MEGO, ubicada específicamente en la ciudad de Loja. Esta cooperativa no se halla controlada por la Superintendencia de Bancos sino por la Dirección Nacional de Cooperativas. En dic/00, al interior de la Corporación de Estudios y Desarrollo Cooperativo CEDECOOP, se hizo una simulación para ubicar en el ranking de la Superintendencia a esta cooperativa, y los resultados fueron: 1er lugar en activos, 1er lugar en colocaciones, 1er lugar en captaciones; sin embargo se observaron problemas importantes en el ámbito de calificación de activos de riesgo.

creación de estimaciones para incobrables, clasificación de cartera según el riesgo, reglas para la concesión de créditos e inversiones en actividades no financieras, manuales de cuentas uniformes y envío de información oportuna a la Superintendencia).

En la medida en que las COACs estén integradas cada vez más en la supervisión especializada adquirirán también “derechos morales” frente a los Bancos Centrales con la posibilidad de tener en el futuro cuentas corrientes en los institutos emisores para poder participar plenamente en el sistema de pagos y para tener acceso al refinanciamiento. Por el otro lado, deberían cumplir obligaciones como el encaje legal con el fin de igualar las condiciones para competir entre todos los participantes en el mercado. Al mismo tiempo se podría ampliar sucesivamente el catálogo de actividades permitidas para COACs (p. ej. Cuentas corrientes, emisión de tarjetas de crédito, etc.). En estas condiciones, las COACs también deberían estar incluidas en los fondos de seguro de depósitos aunque sea con parámetros diferentes de los bancos (en cuanto a cobertura, prima, etc.) y en las centrales de riesgo para créditos.

2.13. NORMATIVA PRUDENCIAL

2.13.1. COEFICIENTE DE SOLVENCIA

El criterio clave de la normativa prudencial para intermediarios financieros es el patrimonio. En algunos países se han implementado los criterios de adecuación patrimonial para las COACs. Los porcentajes aplicados van mucho más allá de los coeficientes exigidas de los bancos en **Bolivia** (10% a 20%) y **Colombia** (9% para Cooperativas Financieras hasta 30% para las cooperativas fuera de la supervisión especializada) En el caso del Ecuador es el 9%, Perú 9% y Venezuela 8%

2.13.2. CAPITAL MÍNIMO INICIAL

En los países de la CAN, el coeficiente de solvencia raras veces constituye un problema para las COACs¹⁷⁰, aunque el valor estipulado sea considerablemente mayor que el exigido de los bancos. Es más bien el capital mínimo inicial “capital de arranque” el que por lo general limita la creación de muchas COACs, En el caso de Bolivia se escalonan en cuatro categorías dependiendo de las operaciones que puedan realizar, Colombia: 1.900 millones de pesos, Ecuador 2 millones de dólares para las cooperativas controladas y por el momento no existe exigencia mínima para aquellas que no están bajo control, En el Perú no existe tampoco una exigencia establecida en la Ley, y ocurre lo mismo con Venezuela.

¹⁷⁰ Al respecto se debería implementar un capital mínimo suficientemente alto como barrera de entrada, ya que de lo contrario sería imposible esperar que la Superintendencia esté dispuesta a supervisar todas las COACs. En otras palabras, la barrera a la entrada en forma de un capital mínimo inicial significativo es una precondition para la supervisión especializada de la totalidad de las COACs, ya que por la falta de presupuesto, de infraestructura y de personal por parte de las Superintendencias y por el gran número de COACs que existe en muchos países sería muy difícil fiscalizar un muy variable número de ellas. Por el otro lado hay que fijar los niveles para el capital social tampoco excesivamente alto para permitir que sobrevivan las instituciones y admitir cierto acceso al mercado.

2.13.3. REDIMIBILIDAD VERSUS ESTABILIDAD DE CAPITAL

Un alto grado¹⁷¹ de redimibilidad del capital se observa en Ecuador y Venezuela. Una manera de estabilizar el capital social consiste en que se incluya en la legislación, que las devoluciones de capital deben hacerse al final de ejercicio económico en la forma y condiciones que establezcan los estatutos. En este sentido algunas COACs han introducido una cláusula en sus estatutos sobre límites a devolver en el ejercicio económico, por ejemplo un 10% del capital social por año como máximo; en otros casos el legislador o las COACs mismas exigen que no haya una reducción neta del capital. Otros como Bolivia, prohíben la devolución de las aportaciones si esto significaría la violación de una norma prudencial de la Superintendencia.

2.13.4. LAS FEDERACIONES COMO CONTROLADORES

La supervisión especializada del total de las COACs por parte de las Superintendencias Bancarias en muchos casos se ha visto limitada por un conjunto de factores: La gran cantidad de instituciones, su relativamente pequeña participación en el mercado y -en muchos casos- la gran dispersión geográfica. Estas circunstancias han propiciado un auge en mecanismos como "autocontrol" y "supervisión auxiliar" en las cuales las Federaciones juegan roles importantes.

2.13.5. SUPERVISIÓN DELEGADA

La supervisión financiera de todas las COACs las realiza la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (FENACREP) como una supervisión delegada y no auxiliar¹⁷², ya que todo el trabajo lo hace la Federación y la Superintendencia sólo fiscaliza a FENACREP. De hecho este es el único caso en el ámbito de la CAN en el cual la supervisión se maneja de esta manera.

La particularidad de este modelo es que FENACREP tiene la potestad de crear normatividad aunque en última instancia es la Superintendencia de Bancos y Seguros (SDS) la que la aprueba, sancionar e intervenir las COACs. Actualmente existen 190 COACs en Perú todas supervisadas por FENACREP, de las cuales 134 están federadas.

¹⁷¹ Es importante que las COACs cuenten con un capital social estable con el fin de disponer de un verdadero capital de riesgo. En la actualidad, el capital de las COACs en algunos países es volátil en el sentido de que el asociado entra y sale cuando quiera sin ninguna restricción.

¹⁷² El concepto de la supervisión auxiliar en el ámbito latinoamericano fue primero puesto en práctica en el caso de Costa Rica: Con base en la "Ley de Regulación de la Actividad de Intermediación Financiera de las Organizaciones Cooperativas" (1994) y la "Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica" (1995), se contempló la facultad para la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) de contar con los servicios de un Supervisor Auxiliar que realizaría funciones auxiliares de fiscalización en las Cooperativas de Ahorro y Crédito siguiendo un esquema determinado por la SUGEF. En la "Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica" se introdujo adicionalmente la posibilidad de contratación remunerada de un supervisor auxiliar -que podía ser la Federación- siempre y cuando cumpliera con los requisitos establecidos por la SUGEF. Sin embargo, como el problema del costo de la supervisión auxiliar no fue posible remediarlo, AUDICOOP, que había sido previamente autorizado por la SUGEF como supervisor auxiliar, renunció a esta actividad en febrero de 1998.

CAPITULO No III

Objetivo:

Analizar cuál es la perspectiva, que en el marco de la globalización financiera, tienen y tendrán los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de los países de la Comunidad Andina de Naciones

3. CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO EN UN CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN FINANCIERA

Al respecto del papel de las cooperativas en un contexto de globalización financiera, el Sr. Mark Levin, alto funcionario de la OIT, dice: "Pienso que las cooperativas deben aceptar la globalización como una realidad, un hecho, con todas sus amenazas y oportunidades en vez de unirse a aquellos que rechazan la globalización del todo. Si bien el rechazo tiene su atracción superficial, no beneficiará a los miembros de las cooperativas ni a sus comunidades. Saber cómo responder eficazmente a la globalización sin perder la identidad cooperativa es una estrategia más apropiada para adoptar y una que yo exploraré en un momento. Sin embargo, debemos reconocer que existen aquellos que consideran a las cooperativas algo "inapropiado" en el orden económico mundial nuevo. Las cooperativas tienen una tremenda oportunidad justamente porque poseen una identidad especial, porque tienen objetivos económicos y sociales, porque se basan en la comunidad y sus valores, porque les preocupa su gente y por su red de enlaces a través del movimiento cooperativo. Así, las cooperativas, siendo fieles a sus principios básicos, proporcionan respuestas locales a la globalización"¹⁷³

Es precisamente para tener una verdadera capacidad de respuesta frente a la globalización financiera que los dirigentes y miembros de las cooperativas no pueden dejar de esforzarse pensando que los resultados anuales, razonablemente, buenos significan seguridad suficiente para la viabilidad a largo plazo de su organización. Esa es una situación desafortunada cuando ocurre. La primera responsabilidad de una cooperativa es asegurar su capacidad para continuar sirviendo a sus miembros, de ahí que según Dieter Hubenthal: "las cooperativas no son un fin en sí mismas sino un medio para mejorar la situación económica de sus socios"¹⁷⁴. Así, las cooperativas locales y de otros alcances deben mantener reservas adecuadas para su futuro y asegurarse de que los miembros entiendan que ellos comparten la responsabilidad de la salud financiera de sus organizaciones.

Las cooperativas de segundo y tercer grado también apoyan a las organizaciones cooperativas asociadas de las cuales dependen. Una vez que se asegura la estabilidad, las cooperativas pueden entonces considerar amplios los beneficios a sus miembros¹⁷⁵. Después de eso, los miembros pueden también considerar cuáles contribuciones debe hacer su organización para el desarrollo general del movimiento cooperativo, el beneficio general de la membresía, o el mejoramiento de su comunidad.

A causa de las crecientes necesidades de capital en muchos tipos de cooperativas, la asignación de fondos provenientes de excedentes anuales o de las ganancias será a menudo insuficiente. Aun más, las cooperativas tendrán que explorar formas innovadoras para reunir fondos, y en ellas involucrar prioritariamente a sus miembros. En general, las cooperativas han sido negligentes al no usar la ventaja de la membresía para reunir capital. No está fuera del alcance que los miembros entiendan que ellos tienen que invertir regularmente en su cooperativa y es razonable que ellos esperen alguna ganancia, quizás a largo plazo, sobre las inversiones que hicieron.

¹⁷³ Mark Levin, *Servicio de Cooperativas de la OIT. Discurso de Apertura para el Décimo Congreso Nacional de Cooperativas*, San José, 29 de marzo del 2001.

¹⁷⁴ Dieter Hubenthal, *Evolución del cooperativismo en América Latina. Documento de trabajo presentado en la conferencia sobre cooperativismo de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia*, Bogotá, 2000, p. 5

¹⁷⁵ Este aspecto continúa siendo un problema de fondo en sistemas como el del Ecuador en el cual las cooperativas de ahorro y crédito que no se hallan debidamente supervisadas insisten en brindar beneficios a sus socios en perjuicio de la estabilidad financiera de la institución. No cabe duda que este proceder responde a la interpretación errónea del cooperativismo no solo de aquellos que no están supervisados, sino incluso de las autoridades de supervisión que deliberadamente ignoran el contenido de la cooperación

Las cooperativas tendrán también que explorar esfuerzos conjuntos con empresas privadas y gobiernos para recaudar los fondos que necesitan para las nuevas iniciativas o para incrementar su influencia en una industria dada. Esta clase de arreglos, como cualquier otro para atraer capital "de afuera" hacia la cooperativa, no tiene que darse bajo el sacrificio de la autonomía de la cooperativa o de la capacidad de sus miembros para controlar su propia organización democráticamente.

Las cooperativas deben también dedicar más tiempo para considerar cómo podrían crear mayores fuentes comunes de fondos que, operados prudentemente, contribuyan al desarrollo de las cooperativas existentes y particularmente al fomento de nuevas cooperativas. No es una tarea fácil. Es un tipo particular de préstamo que requiere su propia disciplina y reglas de comportamiento; no es claro y debe conducirse prudentemente. Es sin embargo una tarea esencial, si el movimiento cooperativo quiere llegar a ser realmente eficaz en el siglo XXI¹⁷⁶.

Unir recursos y crear fuerza financiera implican un compromiso para con las estrategias a largo plazo. Significan un tipo de disciplina que no se obtiene fácilmente. De hecho estos no son los únicos elementos involucrados en el pensamiento estratégico. Los cooperativistas tienen que considerar cómo pueden asegurar, de la mejor manera, no solo la permanencia, sino también la expansión de su organización.

Eso significa colaborar eficientemente para asegurar al movimiento cooperativo en general, al igual que cada cooperativa como parte de ese movimiento, sean tratadas justamente por los gobiernos. Ya que aun las funciones del gobierno pueden decaer en un futuro previsible, sería un error desestimar la importancia de la legislación y las políticas del gobierno para determinar el destino de las organizaciones cooperativas. En el mundo contemporáneo, hay que definir posiciones frente a los intentos de algunas autoridades, que cuando legislan quieren agrupar a las cooperativas como empresas de capital.

El pensar estratégicamente también significa asegurarse que las organizaciones cúpula les sirvan a las cooperativas como sus voceros, les den la atención que merecen y los recursos que necesitan. Muchas cooperativas apoyan a dichas organizaciones por medio de contribuciones financieras, pero no se integran a las perspectivas más amplias que dichas organizaciones sostienen dentro de su propio planeamiento y sus actividades centrales. Es un error que significa que el dinero gastado no se usa tan eficientemente como podría hacerse.

Pero sobre todo, pensar estratégicamente significa considerar cómo pueden desplegarse más eficientemente las ventajas de la membresía, la distinción cooperativista, el poder de la gente, la combinación de los recursos y de los centros de capital acumulado. Es imaginable lo que puede intentarse prudentemente y lograrse colectivamente.

¹⁷⁶ Este tipo de recursos del exterior en mas de una ocasión se ha convertido en arma de doble filo para las cooperativas, dado que la presencia de recursos baratos y muchas veces no reembolsables, han postergado la necesidad de ser eficientes y procurara el autosustento. Es así que cuando dejan de fluir dichos recursos las cooperativas terminan por colapsar en el corto plazo. Es por esto que organismos internacionales como la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito COLAC, Confederación de Cooperativas de Alemania DGRV entre otras, han abandonado este tipo de prácticas y han implementado mecanismos de asistencia financiera en función directa de los resultados de las organizaciones a las que asisten.

Mas allá de lo que se puede imaginar, este movimiento es incluso un actor en el foro internacional respecto a la discusión en temas de trascendental interés como se volvió a confirmar en la "Declaración de Río Cooperativo 2000"¹⁷⁷ (Anexo 3); sin embargo si bien la presencia internacional es importante, no lo es tanto como la presencia local de las cooperativas, lo que importa sobretodo es la consolidación a nivel interno, en sus países, provincias, regiones etc., es allí donde verdaderamente toma fuerza y es allí donde cumplen su función primordial de responder a sus asociados, cualquier otra actividad que postergue esta prioridad carece de importancia.

Hoy por hoy no se puede desconocer la presencia del movimiento cooperativo, aunque parece contradictorio, pero las principales amenazas vienen desde adentro del propio sistema, puesto que en cada país, en cada región se está dando una desnaturalización, influenciada no solo por el entorno local sino principalmente porque quienes están vinculados al movimiento que llevan adelante una dirección que ignora el sustento teórico y la herencia histórica que le dan razón de ser al cooperativismo.

El tema de los principios y valores siempre será objeto de discusión; sin embargo hay que recalcar las veces que sean necesarias que este es un movimiento basado precisamente en esos principios y valores ya que estos en su conjunto son la fuerza vital del movimiento que han infundido al movimiento desde su inicio, los principios amoldan las estructuras y determinan las actitudes que le dan al movimiento sus perspectivas distintivas. Son las directrices según las cuales los cooperativistas procuran desarrollar sus organizaciones cooperativas.

Son principios prácticos inherentes, adoptados tanto por generaciones de experiencia como por el pensamiento filosófico. Por tanto, son elásticos, aplicables con diferentes grados de minuciosidad a los diferentes tipos de cooperativas en las diversas situaciones. Sobre todo, requieren de cooperativistas para tomar decisiones: por ejemplo, en lo que atañe a la naturaleza de la democracia de sus instituciones, a los papeles de los diferentes miembros y a la distribución de los excedentes que se generen. Son cualidades esenciales para hacer cooperativistas efectivos, distinguir a las cooperativas y dar valor al movimiento cooperativo.

3.1. MARCOS LEGALES, LIDERAZGO E INTEGRACION: PERSPECTIVAS

El Presidente de la Alianza Cooperativa Internacional para la América, Sr. Enrique Cardozo, sostiene que al llegar a un nuevo siglo y simultáneamente a otro milenio, la humanidad experimenta el paso de la modernidad a la postmodernidad. En este contexto procede preguntarse ¿cuál es la situación del sector cooperativo y su movimiento? La respuesta podría ser que como movimiento, el cooperativismo ha limitado su espacio más no ha perdido vigencia¹⁷⁸.

¹⁷⁷ La Declaración es el parte del trabajo realizado en Río Cooperativo 2000, que fue un encuentro mundial del cooperativismo en el que delineó el plan estratégico del movimiento cuyo ejecutor es la ACI

¹⁷⁸ No debemos olvidar que la razón de ser de una cooperativa es la de servir y desarrollar a sus miembros y hoy en día se dan casos en los que a la cooperativa le va muy bien, pero a las personas les va muy mal. Eso por supuesto no está bien. En algunos casos la pérdida de dinamismo y presencia está relacionada con la

Las cooperativas han llegado así al inicio de esta nueva era, con una serie de dificultades para enfrentar el entorno en el que están inmersas¹⁷⁹. Los cambios en las tendencias económicas y sociales también han modificado sustancialmente la posición del movimiento cooperativo. Hoy se habla de apertura así como de la corriente que la representa, conocida como neoliberalismo. Las cooperativas tienen dificultades para aceptar e incorporarse a ese proceso de apertura pues su actividad está más ligada al desarrollo local y al beneficio social, factor que comúnmente va en contraposición con la mencionada corriente. Por otra parte, a diferencia de las micro, pequeñas y medianas empresas, el movimiento cooperativo y su sector actúan como una red, lo cual acentúa su capacidad de acción, de defensa de sus asociados(as) y de sus actividades. Pero también eso hace vulnerable al movimiento, ya que tiene un efecto de contagio muy grande dado que cuando una cooperativa entra en crisis, porque se ve afectada por los efectos de la globalización o las medidas neoliberales en boga, la tendencia es la réplica del problema a todo el movimiento.

Las cooperativas ineludiblemente están enfrentando, y deberán enfrentar en los años venideros, sus propios cambios, así como los cambios del entorno y de la época. Esto tiene y tendrá que ver con un replanteamiento del papel que deben jugar en la sociedad y con el reposicionamiento del modelo cooperativo en la sociedad global. Es indiscutible que debe incorporarse a otros actores sociales desde su diversidad, principalmente jóvenes, adultos mayores, grupos étnicos y personas discapacitadas; afectados por la marginalización la cual corre paralela a las corrientes de la globalización.

En el Plan Estratégico Regional 2000-2004 de la Alianza Cooperativa Internacional, se establecen cuatro pilares sobre los cuales se busca mejorar las perspectivas de las cooperativas de la región, incluidas desde luego las empresas cooperativas de los países que integran la CAN, dichos pilares son:

- i. *Marcos Legales*
- ii. *Formación de Capital*
- iii. *Integración*
- iv. *Liderazgo*

3.1.1. PERSPECTIVA DE LOS MARCOS LEGALES

En toda la Región de las Américas se está dando mucha importancia a los marcos legales, debido a que se están dando muchos cambios, principalmente por los procesos de reestructuración de los gobiernos. Tradicionalmente se habían estructurado mecanismos de protección a organizaciones de índole social, los cuales paulatinamente se han ido desmantelando. En esta línea de acción las cooperativas tienen que resolver el problema de cómo deben ser enmarcadas en su accionar, dentro de adecuados marcos legales que les permita seguir operando con sus fines sociales. La capacidad propositiva de las cooperativas en cuanto a

antigüedad de su membresía, pues algunas cooperativas no han sabido dar nuevos ímpetus a esa membresía y si bien fueron o son empresas exitosas, su futuro y desarrollo cooperativo son ahora inciertos.

¹⁷⁹ Uno de los cambios esenciales para comprender la situación actual del movimiento cooperativo se encuentra en sus relaciones con los gobiernos y con otras organizaciones de la sociedad. En casi todos los países ha disminuido la importancia que el cooperativismo juega en los programas de gobierno. Excepcionalmente hay sectores gubernamentales que cuestionan a las cooperativas pero la generalidad es que pasen inadvertidas. Por ejemplo, a veces se eliminan barreras aduaneras y otros respaldos obtenidos, sin que se analice o se trate de mitigar los impactos negativos que esto causa al conglomerado cooperativo.

adecuados marcos legales es algo que definirá de alguna manera su futuro, de ahí la importancia que este tema tiene en estos momentos.

De lo analizado en el capítulo II, se puede evidenciar que los marcos legales de los países que integran la CAN enfrentan obstáculos tales como:

- i. *Prejuicios y concepciones erradas sobre el cooperativismo, de parte de algunos sectores, producto de la pérdida de preponderancia del movimiento en la sociedad, por crisis internas y externas al mismo.*
- ii. *El carácter altamente competitivo del mercado que ve en el sector cooperativo un obstáculo a sus intereses.*
- iii. *En general la legislación actual es genérica y superficial o es restrictiva y dispersa, lo cual tiene otro tipo de implicaciones.*
- iv. *Obliga a las cooperativas a relacionarse con muy diversas instancias gubernamentales.*
- v. *Impide la creación de nuevos sectores que no son reconocidos por las legislaciones vigentes.*
- vi. *Existen legislaciones que aplican por un lado al sector financiero y por otro al sector comercial, cuando existen cooperativas que actúan en uno y otro lado, regidas por legislaciones muy diferentes.*

De ahí que se vuelve fundamental que dichos marcos legales se formulen o reacondicionen no solo en función de la nueva realidad económica y financiera, sino que sobretodo se lo haga teniendo en cuenta la naturaleza de la empresa cooperativa, si se pretende una inclusión forzosa de las cooperativas al proceso de globalización, se puede terminar soterrando sus objetivos y convirtiéndolas en intermediarias financieras sin ninguna diferenciación. En este sentido surge la necesidad de realizar una propuesta de lineamientos generales que sirvan de orientación a los diferentes movimientos cooperativos nacionales para proponer marcos legales que incluyan las siguientes características:

- i. *Legislación flexible y que permita la libertad de acción en materia económica y social, así como mayor fluidez en su relación con los gobiernos.*
- ii. *Propiciar revisiones y reflexiones de la declaración de principios del movimiento cooperativo, a fin de asegurar que los mismos responden adecuadamente a la realidad actual.*
- iii. *Definir una estrategia de acción que permita a los movimientos cooperativos:*
 - *Ser proactivos y que puedan procurar incidir en la persona legisladora, burócrata y las políticas, en general. Procurar beneficios económicos y fiscales a la par de una campaña de información y transparencia sobre las organizaciones cooperativas.*
 - *Permitir al movimiento cooperativo manifestar su capacidad propositiva ante el sistema político.*
 - *Tomar en cuenta declaraciones importantes que benefician al movimiento cooperativo, para que puedan ser incorporadas en las propuestas de marcos legales, tal es el caso de la reciente resolución del Consejo Social de las Naciones Unidas¹⁸⁰ sobre la relación entre Estados y Cooperativas. Esta definición permite*

¹⁸⁰ El potencial del que disponen las empresas cooperativas a la hora de contribuir al alivio de la pobreza mediante la creación de empleo y de satisfacer ciertas necesidades de la sociedad con una mayor eficacia que las empresas públicas o privadas, ha sido ampliamente reconocido por las Naciones Unidas.

Una de las maneras en que la ONU mostró este reconocimiento fue al declarar, en 1995, que el Día Internacional de las Cooperativas debía ser celebrado cada año por los gobiernos en colaboración con sus movimientos cooperativos nacionales. En 1996, al celebrar la comunidad internacional el Año para la Erradicación de la Pobreza, la ONU una vez más atrae la atención de los gobiernos en cuanto a la considerable contribución de las cooperativas en la reducción de la pobreza y a la necesidad de asociar el Movimiento a esta tarea.

una oportunidad para el desarrollo cooperativo ya que la aleja de la concepción tradicional de aprovechar beneficios coyunturales e inmediatos por parte de los gobiernos.

- iv. *Establecer mecanismos de información para mantener actualizados a los miembros sobre experiencias en materia de legislación y todo esfuerzo que se realice para su mejoramiento.*
- v. *Impulsar la realización de mecanismos de intercambio de información y participación, sobre tratados regionales de libre comercio y otros acuerdos de organismos gubernamentales, que permitan a las organizaciones cooperativas poder incidir y participar de una manera más integral en dichos procesos.*
- vi. *Establecer en el marco de las legislaciones cooperativas, la participación de los trabajadoras en la gestión de las cooperativas.*
- vii. *Retomar, revisar y actualizar los trabajos realizados por la OCA¹⁸¹ sobre las bases para la legislación cooperativa en América Latina y el proyecto de ley marco que contiene los importantes lineamientos generales para mejorar los marcos legales cooperativos nacionales.*
- viii. *Reafirmar que en la expedición de las diferentes normativas latinoamericanas se tenga en cuenta la Declaración de Identidad Cooperativa, aprobada por el Congreso Centenario de la Alianza Cooperativa Internacional ACI/95.*
- ix. *Propiciar actividades para que, además de existir marcos generales legales cooperativos, exista legislación cooperativa especializada atendiendo las características y actividades de algunos tipos de cooperativas, sin que ello conlleve el desconocimiento de los principios generales del cooperativismo.*
- x. *Invitar a los organismos de integración para que se preocupen por compilar y hacer conocer la jurisprudencia y la doctrina cooperativas nacionales para que ello sirva de base a la legislación positiva y así llenar los vacíos normativos en el desarrollo de sus actividades.*
- xi. *Propiciar que los marcos legales de los diversos países tengan consagraciones constitucionales relacionadas con las cooperativas, reconociéndolas, promoviéndolas y fomentándolas.*
- xii. *Desarrollar nuevas figuras jurídicas cooperativas que doten las legislaciones nacionales de instrumentos adecuados que faciliten la inserción del movimiento en los procesos de globalización. Evitar por tanto que por ausencia de normas expresas se imponga legislación que atente contra los principios cooperativos.*
- xiii. *Promover ante el Parlamento Andino la discusión de proyectos de ley marco del cooperativismo, que unifique y promuevan la adopción de éstos en las respectivas legislaciones nacionales.*
- xiv. *Introducir la formación cooperativa en los diferentes niveles de educación y que se regule en general la educación cooperativa.*

3.1.2. PERSPECTIVA DEL LIDERAZGO

Todas las acciones de la cooperativa tienen una íntima relación con los procesos de liderazgo que las personas, dirigentes cooperativos, deben tener dentro de sus organizaciones. La necesidad de perfiles de liderazgo que puedan marcar hacia el futuro decisiones estratégicas es hoy más que nunca una necesidad vital para su futuro. Los procesos de visión y de misión dentro de las cooperativas individuales y dentro del movimiento como un todo, es algo que debe ser asumido fundamentalmente por sus dirigentes .

Las cooperativas siempre han tenido un impacto en las comunidades en las que operan. Trabajando en las organizaciones de base contribuyen a crear un desarrollo sustentable al fortalecer a sus miembros. Los movimientos miembros de la Alianza Cooperativa Internacional también actúan a escala mundial a través de su organización cumbre, granjeándose así un reconocimiento internacional creciente por su valiosa contribución en la concreción de los objetivos económicos, sociales y ambientales de las Naciones Unidas.

¹⁸¹ OCA: Organización de Cooperativas de América

Decisiones importantes deben ser tomadas en las cooperativas, en los temas citados anteriormente, es decir, formación de capital, marcos legales e integración. Para que estos procesos sean lo suficientemente consolidados, debe existir un proceso de formación de líderes y deben los actuales líderes asumir un rol no sólo motivador sino que permita señalar los caminos más adecuados para sus organizaciones. Las decisiones estratégicas impulsadas por sus líderes deben estar enmarcadas en procesos conjuntos de todo el movimiento, lo que implica una red de líderes adecuadamente coordinada y con objetivos comunes bien identificados.

En el campo del liderazgo, las cooperativas deben hacer frente a la siguiente problemática:

- i. *No se cuenta con un perfil de líder general y por sector. Existe un conjunto de estereotipos de liderazgo que no responden a las necesidades ni a los principios cooperativos.*
- ii. *Dentro del concepto de líder cooperativo, no se incorporan aspectos emocionales, de la vida privada ni lo relacionado con aspectos familiares, la salud y la recreación.*
- iii. *No se reconoce la función de la persona líder.*
- iv. *No hay una protección al desempeño del liderazgo.*
- v. *No hay un esfuerzo generalizado de formación del liderazgo.*
- vi. *No hay preocupación o voluntad para renovar cuadros dirigentes en las organizaciones cooperativas.*
- vii. *La ausencia, en algunas organizaciones, de una cultura de rendición de cuentas y de transparencia que incluya a sus dirigentes.*

A partir de lo indicado y reconociendo en todo momento que la cooperativa es una empresa de personas, no cabe duda que el liderazgo juega un papel crucial, mas aún si se tiene en cuenta que uno de los problemas de fondo en la administración de la cooperativas es precisamente su forma de gobierno que da paso a la dominación de deudores y/o acreedores. Siendo así, se propone los siguientes lineamientos:

- i. *Vincular a los líderes en la formación de nuevas personas líderes.*
- ii. *Definir y proponer mecanismos que procuren por un lado un respaldo al desempeño de la persona líder y por otro su rendición de cuentas.*
- iii. *Propiciar la formación de redes orientadas a la capacitación y al autodesarrollo de líderes y al intercambio de buenas experiencias sobre liderazgo.*
- iv. *Desarrollar ayudas técnicas y productos de capacitación que apoyen el mejor desempeño de la persona líder y le ayuden en la obtención de información sobre otras fuentes y recursos disponibles.*
- v. *Investigar y proponer el uso de metodologías novedosas que incluyan elementos de salud física y mental, desarrollo de la creatividad y el talento.*
- vi. *Fortalecer las capacidades y calidades de las personas cooperativistas, las mujeres, jóvenes, adultos mayores y demás actores sociales, en los siguientes aspectos:*
 - *Ayudar al desarrollo de las habilidades gremiales;*
 - *Ayudar al desarrollo de habilidades gerenciales;*
 - *Divulgación, presentación y seguimiento de proyectos y propuestas;*
 - *Facilitar y apoyar el trabajo de los organismos que aglutinan a las mujeres, dentro del movimiento cooperativo.*

- vii. *Proponer la creación de un código de ética para los dirigentes cooperativistas.*
- viii. *Sugerir, por parte de la ACI, como organismo de máximo nivel de integración, que en los estatutos de las organizaciones cooperativas se incorpore, que a los cuerpos directivos, se integren mujeres dirigentes¹⁸².*
- ix. *Difundir boletines informativos sobre liderazgo desde un enfoque de género, juventud, adultos mayores y otros actores sociales vinculados a las cooperativas.*
- x. *Realizar intercambios de experiencias de liderazgo de mujeres, jóvenes, adultos mayores y otros grupos de interés en el sector cooperativo.*

3.1.3. PERSPECTIVA DE LA INTEGRACION

Un factor a tener presente en las condiciones actuales y mencionada por el Presidente de ACI Mundial en el XXXII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional, en Quebec, durante el mes de Agosto de 1999, es el siguiente: "La globalización es el hermano gemelo de la concentración. Y así como la concentración es una de las caras del mundo económico moderno, la exclusión es la otra. Si la peor consecuencia de la exclusión es el desempleo, habrá un serio aumento en los problemas sociales. La exclusión podría significar el final de la globalización si los gobiernos y las sociedades no hallan cómo reaccionar. Las cooperativas son organizaciones de integración y no de exclusión".

Como integración entendemos todos aquellos procesos que permiten a las cooperativas realizar acciones conjuntas de manera general o desde el punto de vista sectorial. Acciones que permiten a las cooperativas tener acceso a los negocios y que pueden potenciar su capacidad de éxito en este campo, haciendo visible a las cooperativas como empresas de desarrollo económico sostenible, fortaleciendo el vínculo entre los negocios y la conservación del medio ambiente así como procesos políticos que les permita a las cooperativas tener interlocutores adecuados ante las Autoridades de Gobierno, Gobiernos Locales y Sociedad Civil; así mismo, acciones que faciliten el acceso al trabajo cotidiano y de representación de las cooperativas de grupos que no han estado debidamente integrados, de tal manera que puedan estar presentes en las decisiones y en las agendas de estas organizaciones¹⁸³. Se pueden apuntar como los principales problemas que debe enfrentar la integración del movimiento cooperativo a los siguientes:

- i. *Una competencia agresiva que ataca nichos que tradicionalmente habían estado en manos de las cooperativas e iniciativas de negocios que se integran en esfuerzos de maneras más fáciles que lo que ocurre con las iniciativas cooperativas.*
- ii. *Poco acceso a la capacitación en gestión, sobre todo en cooperativas pequeñas.*
- iii. *Pérdida o ausencia de representación, lo que excluye a las cooperativas de las agendas de negociación de los gobiernos y organismos de financiamiento. Falta de representatividad¹⁸⁴.*

¹⁸² En el ámbito de la empresa cooperativa, el aspecto de género juega un papel cada vez mas relevante, de hecho los roles directivos de importancia en muchas cooperativas de la región son desempeñados por mujeres, y mas aún en sistemas tales como el del Ecuador, se observa que el 60% de funcionarios son mujeres

¹⁸³ Aquí hablamos de las mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas discapacitadas, grupos étnicos y otros. Debe brindárseles capacitación con énfasis en liderazgo, valores y principios cooperativos y gestión empresarial. Y es aquí en donde los organismos de integración quienes actuando en íntima interrelación con sus organizaciones de base métodos e instrumentos deben diseñar políticas e instrumentar acciones, tendientes a incorporar a estos grupos.

¹⁸⁴ En el caso específico del sistema de cooperativas de ahorro y crédito del Ecuador, no existe ningún representante de dicho movimiento con un sitio en la Junta Bancaria, pese a que la Superintendencia como tal tiene bajo su control 26 cooperativas.

- iv. *Pérdida de presencia o ausencia de contactos con gobiernos locales y nacionales.*
- v. *Modelos económicos que no toman en cuenta al sector cooperativo ni a su movimiento.*
- vi. *Competencia interna entre organismos sectoriales y organismos cúpula y competencia entre cooperativas de un mismo sector.*

Los lineamientos a considerarse serían los siguientes:

- i. *Consolidar el funcionamiento y garantizar su continuidad de las redes sectoriales de negocios brindando sinergias técnicas, financieras y humanas en beneficio de sus organizaciones miembros y del cooperativismo de la región.*
- ii. *Facilitar el acceso a las nuevas tecnologías de negocios que se han constituido en el mundo como nuevas alternativas de comunicación y de intercambio.*
- iii. *Facilitar las alianzas estratégicas entre cooperativas y otros entes para apoyar o generar proyectos que aporten solución a los nuevos requerimientos de la población*
- iv. *Recomendar que las oportunidades de negocios no discriminen a las mujeres ni a ningún otro grupo, por ninguna causa.*
- v. *Crear mecanismos de información ágiles, de forma que las convocatorias de ferias y encuentros lleguen a las mujeres. Facilitar que las mujeres productoras, artesanas, cooperativistas en general, participen de estos eventos. Asimismo facilitar las alianzas estratégicas entre cooperativas de mujeres que tengan productos que comercializar.*
- vi. *En cumplimiento con el principio de cooperación entre cooperativas, facilitar medios para crear sinergias entre los diversos sectores cooperativos.*
- vii. *Facilitar procesos de revitalización de los organismos de integración a nivel sectorial y nacional para reposicionar el modelo cooperativo en la sociedad a través de la defensa de los principios y valores cooperativos.*
- viii. *Crear procesos de consenso para definir las formas más adecuadas de integración del movimiento cooperativo, a fin de lograr una adecuada representatividad frente al resto de la sociedad.*
- ix. *Participar en actividades, proyectos y programas conjuntos con otros actores de la sociedad tendientes a beneficiar a nuestros miembros y a las comunidades.*

3.1.4. PERSPECTIVA DE LA FORMACIÓN DE CAPITAL

Como formación de capital entendemos todos los esfuerzos que se pueden realizar a lo interno del movimiento cooperativo tomando en cuenta no sólo cooperativas de ahorro y crédito, sino también cooperativas que en general requieren de capital y que puedan participar en esfuerzos de capitalización sin tener que perder el marco general de su identidad Cooperativa. La capacidad de formación de capital repercute directamente en la posibilidad de: capacitación, formación, asistencia técnica y en general de la oferta de servicios de la cooperativa a sus asociados y asociadas.

Esto tiene gran relación con todos los mecanismos de regulación que están siendo llevados a cabo a lo largo de la región y que de una u otra manera conforman los marcos legales financieros que permiten acciones tendientes a la formación de capital. Los procesos de regulación son inevitables por lo que deben ser enfrentados por las cooperativas desde la perspectiva del movimiento como un todo. Sin embargo, deben hacerse valer ante los gobiernos como organizaciones con un fin social y por lo tanto, deben tener un tratamiento especial. Esto significa que muchos modelos de formación de capital que se presentan en las economías de tendencia neoliberal no son aplicables a organizaciones de beneficio social como son las cooperativas. Por lo tanto, se deben promover eventos y acciones de reflexión a fin de que las cooperativas

encuentren los mecanismos adecuados de formación de capital que se adapten a su identidad y también los que se están llevando a cabo en otros tipos de organizaciones afines tanto a nivel gubernamental como a nivel privado. Existen en la región de las Américas algunos obstáculos relacionados con la formación de capital que deben ser puntualizados:

- i. *Al tratar de resolverse el problema de formación de capital, se ha optado en algunos casos por modelos que atentan contra los principios y valores cooperativos.*
- ii. *No hay una acción común por parte del movimiento cooperativo como un todo, al problema de formación de capital, sino que se aborda con perspectivas sectoriales solamente.*
- iii. *Muchas legislaciones vigentes que regulan a las cooperativas entorpecen los mecanismos adecuados de formación de capital.*
- iv. *En muchos casos los y las asociadas carecen de estímulos para capitalizar en sus propias organizaciones cooperativas. En el caso de las organizaciones de segundo grado, no siempre el capital aportado por las cooperativas de base, permite una adecuada remuneración.*
- v. *Las medidas de supervisión a entidades financieras cooperativas tienden a esquematizarlas dentro de la corriente financiera en general, sin considerar la naturaleza de las cooperativas ni su función en la sociedad.*
- vi. *Los movimientos cooperativos financieros carecen en general de consenso sobre cómo enfrentar la supervisión a la que necesariamente deben someterse*

En función de lo anotado, se consideran los siguientes lineamientos:

- i. *Definir estrategias que sirvan a las cooperativas de todos los sectores como lineamientos a seguir a fin de resolver sus problemas de formación de capital, tomando en cuenta:*
 - *Propuestas de cambios en la legislación que incorpore oportunidades para la formación de capital;*
 - *Métodos de información sobre cambios realizados en legislaciones que permiten medidas de formación de capital;*
 - *Alternativas de supervisión que incentiven marcos de acción adecuados para la formación de capital en las cooperativas;*
 - *Revisiones y discusiones sobre las formas de remuneración del capital aportado por las cooperativas de primer grado a las de segundo grado.*
 - *Iniciativas de integración económica a escala nacional e internacional a fin de generar alternativas de formación de capital.*
 - *La creación de fondos de capital de riesgos diferenciales para mujeres o bien con condiciones accesibles, acorde a sus necesidades.*
 - *Programas de crédito a las mujeres a nivel de cooperativas de base y de segundo grado. Se debe desarrollar metodologías diferenciales de acuerdo con los intereses y las necesidades de las beneficiarias. Promover prácticas de control, transmisión de información y transparencia en el manejo de capital social así como las condiciones en que se adquieren los créditos.*
- ii. *Crear espacios de discusión e intercambios de información sobre aspectos fundamentales relacionados con la formación de capital, en los siguientes temas:*
 - *Aportes adicionales de las personas asociadas para formación de capital, provenientes de excedentes por repartir o como esfuerzos adicionales.*
 - *Formas de retribución al capital invertido para incentivar la formación de capital en las cooperativas.*
- iii. *Análisis de la conveniencia de formas no tradicionales de formación de capital en las cooperativas (emisión de bonos, coinversión, alianzas estratégicas, participación en bolsas y otras)*
- iv. *Medidas para preservar niveles adecuados de capital social y evitar la descapitalización de la cooperativa*
- v. *La posibilidad de modelos de formación de capital con la participación de proveedores de bienes y servicios a la cooperativa.*

- vi. *Acceso y creación de fondos de inversión y capital de riesgo.*
- vii. *Análisis de cómo garantizar el cumplimiento de los principios y valores cooperativos ante cualquier medida que tenga que ver con la formación de capital.*

3.2. EL CASO DE COLOMBIA

La experiencia colombiana, se ha caracterizado por no tener una propuesta integradora, en la cual las entidades de segundo y tercer grado jueguen un papel primordial, como ha sido típico en el desarrollo del sector financiero del resto del mundo. Se ha hecho todo lo contrario. Las organizaciones de segundo grado, que existían en los años ochenta, se dedicaron a competir con sus cooperativas socias en lugar de ofrecerles los servicios que ellas necesitaban para tener una sana expansión.

Así, el caso colombiano confirma algo que es evidente en la práctica cooperativa: el afán individualista de sobresalir y competir, aún con sus propias cooperativas asociadas, no es una propuesta que pueda tener algún futuro en el mundo cooperativo y mucho menos en un mercado en extremo competitivo como es el financiero. Es obvia la necesidad de la existencia de unas entidades integradoras, de nivel superior a las cooperativas de base, que ofrezcan servicios necesarios para que éstas puedan tener un desarrollo equilibrado y competitivo dentro del mercado financiero, manteniendo la atención a las bases locales y el carácter cooperativo, mediante un vínculo activo.

A nivel de la base social y de los asociados directivos, se debe generar el conocimiento suficiente para que cuando se hable de integración se entienda lo que realmente significa y no suceda lo que está pasando hoy en día en las provincias del sur de Santander, donde la integración tiende a ser identificada únicamente con absorción o fusión, olvidándose que el principio cooperativo permite pensar no sólo en estos dos aspectos, sino en integración de carácter vertical u horizontal. Debe también recordarse que en un contexto como el actual, la integración tiene grandes posibilidades, las cuáles deben ser desarrolladas al máximo, si se quiere entrar al nuevo milenio, con una fuerza cooperativa realmente interesante.

La crisis colombiana sirve también para ratificar otro aspecto de la experiencia cooperativa y es lo relacionado con el tamaño óptimo que debe tener la base social de una cooperativa para que se pueda generar el tipo de organización ideal que plantean la doctrina y los principios cooperativos.

En esta crisis se ha visto que, a medida que crecía desmesuradamente la base social de las cooperativas financieras, se producía un deterioro de control y conocimiento de los asociados con respecto al manejo de la cooperativa, afirmando en el poder a grupos reducidos de interesados únicamente en el lucro individual.

El tamaño de la base social es inversamente proporcional a la existencia del vínculo cooperativo, elemento central en el mantenimiento de ventajas comparativas que tiene el modelo cooperativo. ¿De qué han servido los cientos de miles de asociados y ahorradores que tenían las cooperativas liquidadas? Podemos afirmar que en Colombia se dio más una desviación del concepto asociado hacia el de accionista.

En la región, esta situación exige mayor atención, ya que se venía dando un debate entre las cooperativas que querían ampliarse hacia otros municipios y aquellos que veían en la apertura de oficinas en otros municipios y

aquellos que veían en la apertura de oficinas en elemento negativo que venía a reducir el potencial de ofrecimiento de servicios para los asociados actuales. En primera instancia, puede decirse que la crisis actual de razón a quienes no consideraban conveniente abrirse, pero lo importante ha sido la discusión que se ha dado y la participación no sólo de directivos y gerente en el debate del tema.

La crisis del cooperativismo financiero colombiano permite afirmar que no es suficiente la tenencia y el desarrollo de habilidades prácticas instrumentales, sino que se hace necesario que los administradores y asociados directivos tengan una adecuada formación teórica doctrinal.

Estas afirmaciones fundamentan no sólo en el análisis de la crisis actual sino en planteamientos, hechos anteriormente en referencia a una debilidad que tenía la gerencia de las cooperativas que se han estudiado, como era su excesivo pragmatismo y desprecio de los planteamientos teóricos y doctrinales. En su momento, esto se veía como un obstáculo para lograr un mayor desarrollo práctico de las cooperativas (Dávila y Forero, 1986), y, cuando se presenta el boom de la apertura financiera cooperativa, se va a convertir en uno de los detonantes de la crisis, como se mencionó en párrafos anteriores.

De la experiencia vivida queda claro cómo los núcleos básicos de las cooperativas, fracasadas y en problemas, tomaron decisiones que atentaron y eliminaron ventajas que tiene el modelo cooperativo y sobre las cuales se sustentan las posiciones de mercado que se habían ido logrando. Atrás ya hemos mencionado la importancia que tiene el vínculo cooperativo en el mantenimiento de nichos de mercado; lo desafortunado de esta situación, es que quienes recomendaron las políticas a seguir y quienes tomaron las decisiones, así fueran viejos cooperativistas, ignoraban totalmente estos planteamientos teóricos y prácticos, los cuales les debían haber sugerido de guía para enfrentar el mercado y su competencia.

Por lo tanto, una enseñanza principal de la actual situación, es la de aprovechar al máximo el principio cooperativo que promulga la educación como elemento central de la doctrina y la práctica cooperativa. En primer lugar, se debe priorizar la formación teórica y doctrinal acerca del modelo empresarial cooperativo como una forma empresarial particular, que tiene sus ventajas y desventajas, las cuáles deben ser difundidas entre los núcleos básicos y las bases sociales, para que sean conscientes de lo que significa ser cooperativista y de esta manera potenciar dicha propuesta como una propuesta sólida para el nuevo milenio que llega. En segundo lugar, la enseñanza y capacitación técnica e instrumental tiene que referirse a las particularidades del modelo cooperativo y no hacer una burda adaptación del instrumental capitalista.

Finalmente, si se desea hacer del principio educativo el motor de la cooperativa, desde ya tiene que asumirse como una inversión y no como un gasto, con lo cual la posición de los administradores debe variar para hacer de la educación una verdadera palanca competitiva que consolide y dé fuerza al modelo propuesto.

3.3. EL CASO DE ECUADOR

La perspectiva del Ecuador puede mejorar en la medida en la que el movimiento supere el proceso creciente de desintegración. Por una lado están las cooperativas controladas por la Superintendencia de Bancos, las mismas que incluso se han organizado en un nuevo ente denominado: Asociación de cooperativas bajo el control de la Superintendencia ACCSIB, por otro se halla la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito cuya representatividad se viene deteriorando cada vez más, a esto hay que agregar el debilitamiento que experimentan algunas de las entidades que conforman el Grupo Empresarial Cooperativo: AUDICOOP,

CEDECOOP, FUDECCOP, el caso de FINANCOOP es distinto ya que actualmente se encuentra vinculado a un proyecto con el Gobierno de Bélgica, lo cual no solo le permitió absorber CONSULCOOP sino que le ha brindado una particular solidez y solvencia lo cual mejora su imagen como el fondo de crédito de las cooperativas; sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible que estas entidades se integren debidamente a través de una personería jurídica, mas bien los esfuerzos realizados tienden a ser aislados y cada vez mas esporádicos.

No cabe duda que en la actual situación de dichas organizaciones ha influido de manera determinante el hecho de que la Confederación de Cooperativas de Alemania Federal DGRV-CONCAF prácticamente ha dado por concluidas sus labores en el Ecuador, esto significa por supuesto que las organizaciones antes mencionadas tendrán que subsistir por si solas ya que no contarán con los subsidios asignados anualmente por la DGRV.

Por esta razón es fundamental fortalecer las estructuras del sistema no solo a través del trabajo de las mismas, sino mediante un proceso de concientización en el cual las cooperativas se den cuenta que las estructuras están a su servicio y que por lo tanto se sostienen en la medida que se usen dichos servicios, caso contrario se corre el riesgo de desnaturalizar a las organizaciones a antes mencionadas.

La ausencia de la DGRV, debe igualmente ser superado a través de una gestión eficaz que permita identificar nuevos socios estratégicos con los cuales sea viable la implementación de proyectos que garanticen sus sostenibilidad y que desde luego beneficien la gestión de las cooperativas.

Asi mismo, no puede persistir la atomización que existe alrededor de la discusión del Proyecto de Ley BID-FOMIN, esto no es saludable para el sistema, ya que impide avanzar en la integración, es necesario que las cooperativas participen mas a fondo en las discusiones convocadas por la Superintendencia de Bancos, pero que dicha participación no responda a intereses políticos que parecen filtrarse cada vez con mas fuerza en las cooperativas, esta participación debe hacerse en función de criterios técnicos debidamente fundados.

El sistema debe aprovechar al máximo la ventaja de imagen que actualmente tiene con respecto a la banca, no deja de ser un mérito reconocido por propios y extraños el hecho de que en medio una crisis financiera tan aguda, ninguna cooperativa se haya caído, esta realidad ha desafiado el "presagio" de connotados analistas en opinión de los cuales las cooperativas tenían los días contados. Por esta misma razón es que es fundamental capitalizar la confianza con la cuentan frente a sus socios y al público en general, crecer con prudencia y no permitir que la banca ocupe espacios que tradicionalmente pertenecían a las cooperativas.

El movimiento no debe pasar por alto el carácter ético de las cooperativas fundamentado en sus principios y valores, estos no han "pasado de moda" como pretenden algunos dirigentes que a cuenta de modernización andan en búsqueda de nuevos principios y valores, dirigentes que creen que la educación está de sobra y que ellos disponen de la ilustración necesaria para guiar el destino de las cooperativas. Esto no es asi, la cooperativa es propiedad de los socios no de unos cuantos dirigentes y por esta razón es que hoy mas que nunca debe ejercerse el control social de la misma.

Finalmente debe rescatarse el valor de la educación cooperativa, no una educación dogmática, sino una educación que permita por un lado manejar con acierto la "empresa cooperativa" y que permita también evitar la competencia absurda entre cooperativas la misma que atenta en contra de la fortaleza del sistema.

3.4. EL CASO DE BOLIVIA

El proceso de regularización del sistema cooperativo de ahorro y crédito, ha requerido la búsqueda de los mejores instrumentos para su evaluación y monitoreo especializado, dado el gran número de CACs y las características de conformación e integración de su capital social.

Dicha búsqueda concluyó con la adopción del modelo denominado PERLAS que ha sido desarrollado sobre la base de experiencias latinoamericanas y el comportamiento general de estas entidades.

Se trata de un modelo de monitoreo cuantitativo del comportamiento económico financiero de las cooperativas, que optimiza el uso de recursos humanos mediante procesos estandarizados.

Las áreas claves que analiza el modelo y originan su nombre son:

- i. *Protección*
- ii. *Estructura*
- iii. *Rendimientos y costos*
- iv. *Liquidez*
- v. *Activos improductivos*
- vi. *Señales expansivas*

El modelo fija metas que determinan objetivos financieros que las COACs deben tratar de alcanzar progresivamente; y a su vez, sirve de instrumento gerencial de enlace entre los supervisados y el supervisor.

En el ámbito de las microfinanzas y dadas las condiciones actuales en las que se desenvuelve dicha industria, se requiere el replanteamiento de la visión estratégica del negocio en el contexto de gestión empresarial moderna adecuada los nuevos retos del mercado altamente competitivo, las entidades microfinancieras y principalmente las cooperativas de ahorro y crédito deben asumir una serie de retos para mantener y consolidar su posición competitiva en el sistema:

- i. *Desarrollar la capacidad de adaptación a las nuevas condiciones del mercado, a través de la redefinición de estrategias comerciales, de tecnologías crediticias, de políticas de crédito, poniendo énfasis en un análisis más riguroso del riesgo crediticio.*
- ii. *Fortalecer la base patrimonial*
- iii. *Reforzar los sistemas de control interno, adecuándolo permanentemente a los nuevos riesgos emergentes.*
- iv. *Cubrir la demanda de créditos y servicios financieros en el área rural, diversificando la cartera por sectores económicos.*
- v. *Ampliar servicios y diversificar sus productos financieros (giros, transferencias, corresponsalías, cobranzas), etc*
- vi. *Desarrollar nuevos productos y servicios financieros, adecuados a las necesidades del mercado y a la capacidad de la entidad de cubrir el riesgo.*
- vii. *Desarrollar tecnologías de captaciones viables que promuevan la movilización de depósitos, principalmente en el área rural.*

- viii. *Promover alianzas estratégicas para lograr economías de escala con el propósito de ofrecer productos y servicios a precios competitivos*
- ix. *Fortalecer la cultura de pago de los prestatarios, tanto desde el punto de vista de los derechos como de las obligaciones*

3.5. EL CASO DE VENEZUELA

En sustancia, el proyecto es una menor y poco sustancial reforma de la Ley General de Asociaciones Cooperativas de 1966, de la misma naturaleza que lo fue la reforma de 1975. De aprobarse, habrán sido dos las oportunidades perdidas para introducir modificaciones de envergadura al régimen jurídico cooperativo. El proyecto no logra resolver los problemas fundamentales del sector cooperativo nacional, en general, y del cooperativismo de ahorro y crédito, en particular; por el contrario, constituye un retroceso normativo y un desfase respecto de la actual producción legislativa cooperativa mundial, de la doctrina jurídica internacional y de las decisiones jurisprudenciales más avanzadas de los últimos años; Parece desconocer la naturaleza jurídica de la cooperativa al considerarla como una Asociación, cuando en todo caso debería ser considerada como sociedad o, en el mejor de ellos, como un nuevo y diferente tipo de entidad colectiva, simplemente cooperativa.

Ignora la declaración de los principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional de 1995, los que permiten identificar mundialmente una entidad como cooperativa, a la vez que confunde las características estructurales de las cooperativas con los principios generales que las orientan. Establece un marco normativo rígido, formal e imperativo a la organización y funcionamiento de las cooperativas de base, dejando muy poco margen a elaboraciones y desarrollos alternativos, circunstancia que se refleja en el régimen unitario de la estructura organizativa de las mismas sin importar su tipo, dimensión o condiciones particulares; en su régimen económico-financiero y en el régimen de gestión interna;

Obvia resolver situaciones estructurales del sector cuando opta por remitir la regulación sustancial de las cooperativas al Reglamento de la Ley, por lo que deja a la Administración la normativa fundamental del sector, a la par de estar en contravía de las regulaciones más recientes que simplifican los sistemas de interpretación en materia cooperativa, dictando normas legales bastante detalladas que no requieren de reglamentación. A su vez, el proyecto no establece expresamente cual son las fuentes normativas del sector, ni su orden de prelación;

En contra de la pretendida "autonomía" del sector que proclama, consolida la intervención creciente de las autoridades administrativas en la vida misma de las cooperativas, hecho que se refleja en los poderes exorbitantes que otorga a la Superintendencia Nacional de Cooperativas; al carácter de dependencia administrativa menor que confiere al Registro Nacional de Cooperativas; al desprecio a las tendencias modernas de control coadyuvante de las cooperativas por parte de sus organismos de integración; la liquidación por vía administrativa y la concepción netamente oficialista del sistema de financiamiento que diseña.

En cuanto a la integración, consagra un sistema sectario y dualista de la integración cooperativa al referirse sólo a las centrales y federaciones; desconoce otras formas alternativas de integración, las instituciones auxiliares, los grupos, los consorcios y los sistemas de colaboración empresarial; no establece bases regulatorias propias a las relaciones entre las cooperativas y sus organismos de integración y no constituye una entidad nacional de integración de todo el sector, por lo que perpetúa la división del mismo;

En su favor, podemos anotar que introduce algunos institutos jurídicos de interés: el acto cooperativo, los tipos de cooperativas, el carácter privado del acto constitutivo, el defensor del asociado, la conciliación, así como la posibilidad de actuar en la intermediación financiera y de seguros, pero que a nuestro parecer, no justifican suficientemente la reforma legal. En el caso de las primeras, porque algunas de ellas podrían ser incorporadas mediante una interpretación dinámica de la normativa vigente; en las segundas, porque no queda clara su regulación en la Ley cooperativa y porque remite a la discrecionalidad de las autoridades bancarias y de seguros su regulación y funcionamiento detallado;

Regula en forma deficiente figuras importantes como: la protección de los derechos esenciales de los miembros; la asamblea en segundo grado; el contralor fiscal; la gerencia; la responsabilidad de los directivos; la transferencia de los certificados y la cobertura de pérdidas; las operaciones con terceros; la auditoria y planificación; y la conversión de forma jurídica, entre otras.

En conclusión, el proyecto no pareciera ser producto de análisis jurídicos profundos sobre la realidad cooperativa nacional y mundial; no resulta un paso de avance en la regulación del sector cooperativo, así como refleja concepciones monistas y estatistas, aparentemente superadas y en contradicción con las elaboraciones internacionales más recientes.

3.6. EL CASO DE PERU

Walter Choquehuanca Soto, Ex vicepresidente de la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú, al respecto de la existencia del sistema de cooperativas de ahorro y crédito decía: “Desde luego que no existe, a menos en forma estructurada con bases sólidas y programas concretos Algunos sostienen que ni siquiera existe como movimiento. En todo caso, no podemos negar que por lo menos tenemos los factores, los recursos, las partes, los socios y los ingredientes así como la inteligencia para conformarlo en el más breve plazo, si en verdad tenemos la voluntad de hacerlo desde arriba con la Confederación Nacional de Cooperativas CONFENACCOOP y desde abajo con la participación social”

La respuesta a la crisis del movimiento cooperativo de ahorro y crédito debe partir del compromiso de los dirigentes con mentalidad empresarial, ya que urge formular políticas más adecuadas para la reactivación del sistema. Se dice que el mundo ha cambiado y que en consecuencia, el Perú y todas las instituciones deben cambiar y entre ellas las Cooperativas de ahorro y crédito; no por ello se deben desconocer los principios y el valor real del cooperativismo.

En épocas de liberalización económica, el Cooperativismo de ahorro y crédito tiene que adaptarse a los nuevos tiempos, siendo más integrado en su economía, más unido a la defensa de sus intereses colectivos, priorizando la eficiencia empresarial, pero teniendo como base de desarrollo un **“plan maestro del nuevo modelo cooperativo”**, el mismo que deberá recoger el nuevo sistema social y económico del país.

Los tiempos son difíciles debido a la mala imagen que se le ha pintado a estas organizaciones en el Perú; sin embargo; el cooperativismo de ahorro y crédito tendrá que adoptar una nueva estructura empresarial basada en la alta tecnología y la búsqueda de la competitividad de los servicios ofertados, siendo selectivo y midiendo la capacidad económica del modelo, a fin de no abarcar áreas que necesitan **“ingentes recursos”**, que el propio Cooperativismo no los puede generar vía el desarrollo social. Buscar dentro de un grupo

humano de 96,000 dirigentes a nivel nacional, 200,000 delegados asistentes a Asambleas y en 66,000 nuevos delegados por renovación democrática, a un nuevo tipo de líder cooperativo.

Es necesario que la Confenacoop, la Federación y las COACs planifiquen su rol y no ser cortoplacistas. Una de sus principales tareas será entonces, un cambio en la Educación Cooperativa, pero ligada a la propia idiosincrasia del asociado. La demagogia cooperativa practicada por determinados personajes es pernicioso, porque constituye un medio de alucinación colectiva que no permite a los socios poco precavidos juzgar con acierto entre lo que les es conveniente y lo perjudicial. Los demagogos cooperativistas crean fabulosos "sueños", tras los cuales logran hacerse seguir los socios ensoñadores, ansiosos de alcanzar majestuosas realidades y cuando abren los ojos pueden ya encontrarse ellos mismos desencantados y frustrados. Es aquí donde se debe ver la importancia del comité de educación, en su programa de capacitación, a fin de evitar estos falsos cooperativistas aventureros y oportunistas. Peligroso puede resultar el ejercicio de la demagogia en las cooperativas, centrales, federaciones y en la Confenacoop, sobre todo en los actuales momentos de crisis institucional.

Frente a la actual crisis el dirigente debe distinguir que en el mundo hay dos tipos de empresas: las que investigan y las que imitan. Las primeras buscan la rentabilidad por la ventaja que les proporciona vivir adelantados; las otras, por sagacidad y oportunismo. Las cooperativas de ahorro y crédito tiene que ser innovadoras propendiendo a:

- i. *Capitalizar las habilidades de sus socios, gerencia, trabajadores.*
- ii. *Planificar.*
- iii. *Aumentar las ventajas y disminuir los precios.*
- iv. *Despertar nuevas necesidades a los socios y dar respuesta inmediata en los servicios.*
- v. *Democratizar las bases y respaldar la integración total del modelo cooperativo.*
- vi. *Fortalecer los comités de Educación y generar nueva cultura empresarial*

Las posibilidades de expansión y desarrollo de las cooperativas de ahorro y crédito, están directamente vinculadas al avance en la concentración económica y la formulación de formas empresariales que permitan al cooperativismo funcionar dentro de las reglas de la economía nacional. Las Cooperativas no pueden marginarse del proceso económico del país, para ellas es una obligación moral criticar y oponerse a las medidas que pretendan cargar sobre los hombros de las grandes mayorías el peso de la crisis de la que no son responsables, sin que esto signifique que deban dejar de lado su naturaleza apolítica.

Las formas empresariales que podrían adoptar el cooperativismo de ahorro y crédito en el Perú para ser más fuerte económicamente son:

- i. *Las subsidiarias*
- ii. *La co-inversión*
- iii. *Los consorcios cooperativos*
- iv. *Empresas cooperativas regionales*
- v. *Sociedades mancomunadas de capital Cooperativo*

- vi. *Sistema Financiero Nacional (Una auténtica Banca Cooperativa)*
- vii. *Grupos empresariales (Servicios Múltiples)*

La integración debe convertirse en una constante en el cooperativismo de ahorro y crédito ya que uno de los objetivos principales del cooperativismo es promover un espacio económico, digno, socialmente equilibrado y sostenible en el tiempo. Los cambios en el sector cooperativo de ahorro y crédito del Perú serán válidos si vienen desde dentro y se aplican con responsabilidad.

3.7. ESTRATEGIAS REGIONALES

3.7.1. DISCIPLINA FINANCIERA INTEGRAL

Muchas familias encomiendan sus ahorros a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, ello constituye un incentivo más que suficiente para garantizar, que estos depósitos estén administrados y controlados en la misma forma, que los ahorros y depósitos que cualquier ciudadano puede colocar en el megabanco más importante del Sistema Financiero de su país.

No hay desarrollo sólido y sostenible para las Cooperativas de Ahorro y Crédito y no hay protección para los socios/ahorrantes y para los demás actores del Mercado Financiero ante dificultades causadas debido a los problemas de la mala gestión las Cooperativas de Ahorro y Crédito individuales, sin el concepto profesional y obligatorio de "Disciplina Financiera Integral", que se puede lograr a través de la aplicación de mecanismos de la Supervisión auxiliar y de la Autorregulación.

La disciplina financiera debería ser asumida como una condición pre-requisito para el desarrollo de la cooperativa, cuyos elementos (cuadro No), traen como consecuencia la consolidación de una COAC moderna y eficiente que a su vez puede contar con un factor fundamental: la confianza de su público lo cual sistemáticamente le permite lograr una presencia cada vez mas importante en el mercado y de este modo lograr su objetivo, el de crecer sólidamente para beneficio de sus socios.

Los Mecanismos de una Supervisión auxiliar y de Autorregulación coinciden plenamente con los tres principios fundamentales de las Cooperativas de Ahorro y Crédito:

- i. *La Autoayuda*
- ii. *La Autoadministración*
- iii. *La Autorresponsabilidad*

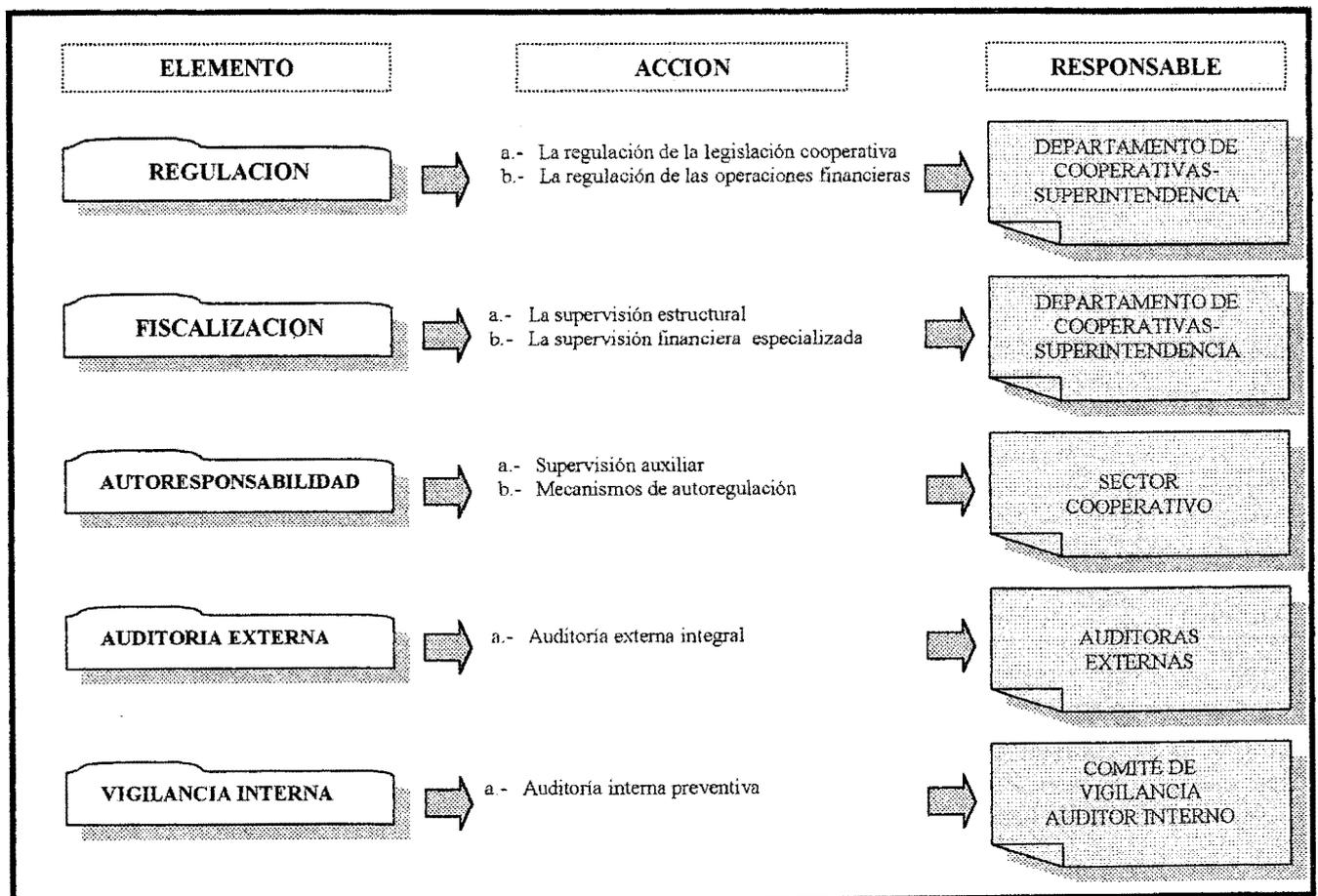
Las operaciones de las Cooperativas de Ahorro y Crédito se caracterizan por recibir recursos redimibles de sus socios y de terceros, y colocarlos en forma de préstamos, lo que les clasifica en calidad de entidades financieras, de conformidad con lo estipulado en las directrices internacionales, particularmente establecidas en el Concordato de Basilea. En consecuencia, las operaciones financieras de todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito - independientemente de su tamaño o ubicación deben estar sujetas a la supervisión especializada ejecutada por el ente rector de fiscalización del sector financiero, que es la Superintendencia de

Bancos y Entidades Financieras; sin embargo, en algunos países de la región¹⁸⁵ la gran cantidad de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y su distribución en todo el país impiden o complican, por motivos económicos, de personal y organizativos del organismo de control, una inspección periódica en cada una de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Sin embargo, el sector cooperativo que se incline hacia un Sistema de Disciplina Financiera Integral con mecanismos de la autorresponsabilidad (el prestigio, el reconocimiento público, la confianza, la relevancia en los mercados, el crecimiento) debe estar muy conciente de los compromisos severos para las cooperativas usuarias, que implicará la introducción de este concepto:

- i. *Aceptar, aplicar y subordinarse a todos los mecanismos de la Supervisión auxiliar y de la Autorregulación.*
- ii. *Eligir a personas de idoneidad, de actitud impecable y aceptados por las Autoridades Estatales para que puedan representar al sector en las negociaciones con las instancias políticas y los encargados de las oficinas fiscalizadoras.*

Figura No 9
ELEMENTOS DE LA DISCIPLINA FINANCIERA INTEGRAL



Fuente: DGRV-Costa Rica
Elaboración: El Autor

¹⁸⁵ El caso del Ecuador es el más representativo, puesto que la Superintendencia de Bancos no está en capacidad de supervisar a más de 350 cooperativas de ahorro y crédito debido a la dificultad tanto económica como logística, de ahí que el nuevo Proyecto de Ley BID-FOMIN, busca racionalizar el número de COACs de manera que se facilite la introducción de un esquema de supervisión formal.

La disciplina financiera integral acompaña y complementa la Supervisión escalonada con mecanismos de Supervisión Auxiliar y de Autorregulación. La condición imprescindible para trabajar con Mecanismos de Autorresponsabilidad del sector es la existencia de un ente confiable y capaz, el cual pueda asistir en trabajos auxiliares de la supervisión y ejercer tareas de autorregulación.

Los Mecanismos de la Supervisión auxiliar y de la Autorregulación apoyan las acciones de los entes estatales a cargo de la fiscalización y de la regulación y las completan a un **Sistema Integral de Disciplina Financiera** para las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Por lo tanto, este concepto comprende y requiere la adopción de una Política Concertada de la colaboración y de la coordinación entre las autoridades estatales competentes (la Superintendencia, el Banco Central) y el sector para establecerlo y aplicarlo exitosamente.

La importancia de la Autorregulación radica, para los dirigentes del sector cooperativo, en mantener la soberanía a través de asumir más autorresponsabilidad (evitar de esta manera la intervención descoordinada de las autoridades estatales de supervisión). Para las autoridades estatales de la supervisión se presentan como contrapartida tres ventajas principales:

- i. Puede fiscalizar todas las Cooperativas de Ahorro y Crédito del país*
- ii. No tiene que ampliar su infraestructura organizativa y personal*
- iii. La medida es neutral en cuanto a los costos para el ente estatal.*

Para los ahorristas de las cooperativas en una mejora considerable del nivel de protección de sus depósitos y de la corrección de todas las operaciones financieras efectuadas con las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

El objetivo del Sistema de Disciplina Financiera Integral radica, desde el punto de vista de las Autoridades, en el fortalecimiento de la eficiencia de la gestión de la Superintendencia. La meta es asistir en tareas técnicas por un ente de Supervisión auxiliar confiable para que la Superintendencia pueda concentrarse en sus funciones decisivas y de intervención; y, desde el punto de vista del Sector Cooperativo y de los depositantes en fortalecer la disciplina en la gestión financiera-contable-administrativa de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y aumentar la credibilidad pública en el sector cooperativo de ahorro y crédito generando más confiabilidad y seguridad en los depósitos y ahorros entregados por los depositantes a las Cooperativas de Ahorro y Crédito

3.7.2. MOVILIZACIÓN DE AHORROS

Desde la perspectiva de las cooperativas de crédito, la movilización de ahorros puede traer consigo los beneficios que se muestran en la Figura No. 10 "las COACs de la región deberían fortalecer de manera importante esta estrategia no solo a nivel nacional sino en el ámbito regional"¹⁸⁶, pero si se inclinan hacia el fortalecimiento de dicha estrategia requieren tener en cuenta medidas para la protección de los mismos, mas aún cuando, como lo analizamos en el Cap II, los sistemas de cooperativas de ahorro y crédito de la región no cuentan con un esquema claramente establecido en lo que respecta a al cobertura de ahorros por parte de los organismos de control respectivos.

¹⁸⁶ Lucy Ito, Consejo Mundial de Cooperativas de Crédito (WOCCU)

3.7.3. PROTECCIÓN DE AHORROS

En el ámbito de los “Elementos de la disciplina financiera”, que tratamos anteriormente, una vez movilizados los ahorros, existe el riesgo de que si una institución se encuentra con dificultades, fracasa y tiene problemas para devolver esos ahorros a los clientes, esto perjudique la confianza depositada en la institución. Por lo tanto, se emplean diferentes líneas de protección antes de perjudicar esos ahorros.

- i. *Implementar la realización de provisiones¹⁸⁷ para pérdidas de préstamos y de la cuenta de ingresos y gastos, esta función de riesgo sirve como primera medida absorber pérdidas normales.*
- ii. *Acudir a reservas¹⁸⁸ o capital institucional. El excedente que acumulamos con el tiempo actúa como un colchón contra las pérdidas extraordinarias que las provisiones no pueden absorber.*
- iii. *El pago en capital o en patrimonio, es decir, la participación que los socios invierten como capital de riesgo en sus instituciones. También destacamos el establecimiento de estándares para la calidad de las acciones, morosidad, activos no remuneradores y beneficios para la institución que generan excedente y capital.*

“Si una COAC está movilizando ahorros, entonces recibe ahorros por los que estará pagando unos costos financieros, por lo tanto debe asegurarse de que los canalizan en activos remuneradores o esto supondrá una pérdida de dinero para la institución”¹⁸⁹. Se quiere asegurar que los activos no remuneradores no sobrepasan el capital institucional, la fuente de fondos que no supone un costo financiero explícito, y entonces limitar los activos no remuneradores de un 5 a 7 % del total de los activos, de nuevo para maximizar las ganancias¹⁹⁰ que la cooperativa de créditos generará.

Al movilizar los ahorros, se asegura que cuando los clientes se acerquen a la institución para retirar esos ahorros puedan acceder a ellos y, por lo tanto, mantener la confianza en la institución. Mantener una reserva

¹⁸⁷ Cuando hablamos de provisiones, nos referimos la transferencia de la cantidad de provisiones a la cuenta de gastos basándose en el riesgo que suponga para las instituciones. Medimos ese riesgo fijándonos en la morosidad que las instituciones tienen en su cartera de créditos y en la persistencia de ésta. Los estándares normales sugerirían la provisión del 100 por ciento de los créditos morosos en los que se ha demorado el pago más de 12 meses. Para los créditos que se demoran menos de 12 meses, se pueden establecer un número diferente de reglas. La regla más simple para muchos países es decir que el 35 por ciento de esos créditos serían no reembolsables en menos de 12 meses. También se puede encontrar un número de estructuras donde se aprovisiona por tramos: el 30 por ciento de los créditos que se han demorado más de tres meses, el 60 por ciento entre 3-6 meses y el 75 por ciento entre 6-12 meses. Se puede usar toda una variedad de estrategias. También se pueden saldar esos créditos que son irrecuperables, como en el caso de los que se demoran más de 12 meses.

¹⁸⁸ En este tema el, el Consejo Mundial de Credit Unions WOCCU, defiende la necesidad de acumular capital institucional, muy a menudo sugiere el 10 por ciento de los activos totales como un objetivo para el capital institucional, lo cual significa que la institución necesita capitalizar su excedente para que mientras crece, conducidos por su movilización de ahorros, el capital institucional también crezca. Así mismo indica que Las instituciones necesitan establecer estándares de calidad de activos, medir la morosidad según la cantidad total de la cartera de créditos pendientes que está afectada, mantener la morosidad por debajo del 5 por ciento, aplicar unas políticas de recaudación rápidas y estrictas y, de nuevo, identificar los créditos que son irrecuperables y saldarlos con provisiones (cuando estos créditos se saldan, no significa que se olviden de ellos, más bien que se aplica una recaudación legal de esos créditos).

¹⁸⁹ Brian Branch, *Consejo Mundial de Cooperativas de Crédito (WOCCU)*

¹⁹⁰ Al establecer unos objetivos para las ganancias, se podrían calcular las políticas de tipo de interés de los créditos para cubrir todos los costos de la institución. El costo de los fondos que se esperan, el costo de las operaciones y el costo de mantener esas líneas de protección para los ahorros, provisiones para la pérdida de bienes y acumulación de capital. De nuevo, una recaudación estricta y un control de la morosidad son importantes para maximizar las ganancias potenciales de la cartera y limitar los costos operativos a menos del 10 por ciento de los activos.

de liquidez del 10%¹⁹¹ de los depósitos es un estándar que se usa a menudo. Si se están recibiendo ahorros a corto plazo, no se querrá conceder préstamos a largo plazo; de este modo se mantendrá una política de gestión de activos y pasivos.

3.8. LAS COOPERATIVAS COMO AGENTES DE DESARROLLO

La capacidad de las cooperativas de representar un instrumento viable en el ámbito del desarrollo representa una temática que continúa siendo ampliamente discutida por parte de los científicos sociales y de los políticos de numerosos países. De todas maneras, las opiniones al respecto están fuertemente divididas e incluso la discusión se ha caracterizado por un fuerte contenido ideológico.

Por un lado encontramos una parte de la doctrina que defiende eufóricamente la eficacia del cooperativismo en la creación de empleo, mas en base a una confesión de fe que en base a un análisis programático. Siendo las cooperativas para este grupo la panacea del desarrollo, se minimizan los fracasos de cooperativas con el argumento estereotipado de que, en estos casos, no se trata de verdaderas cooperativas, en sentido estricto, sino de organizaciones que no se fundan en los principios cooperativos.

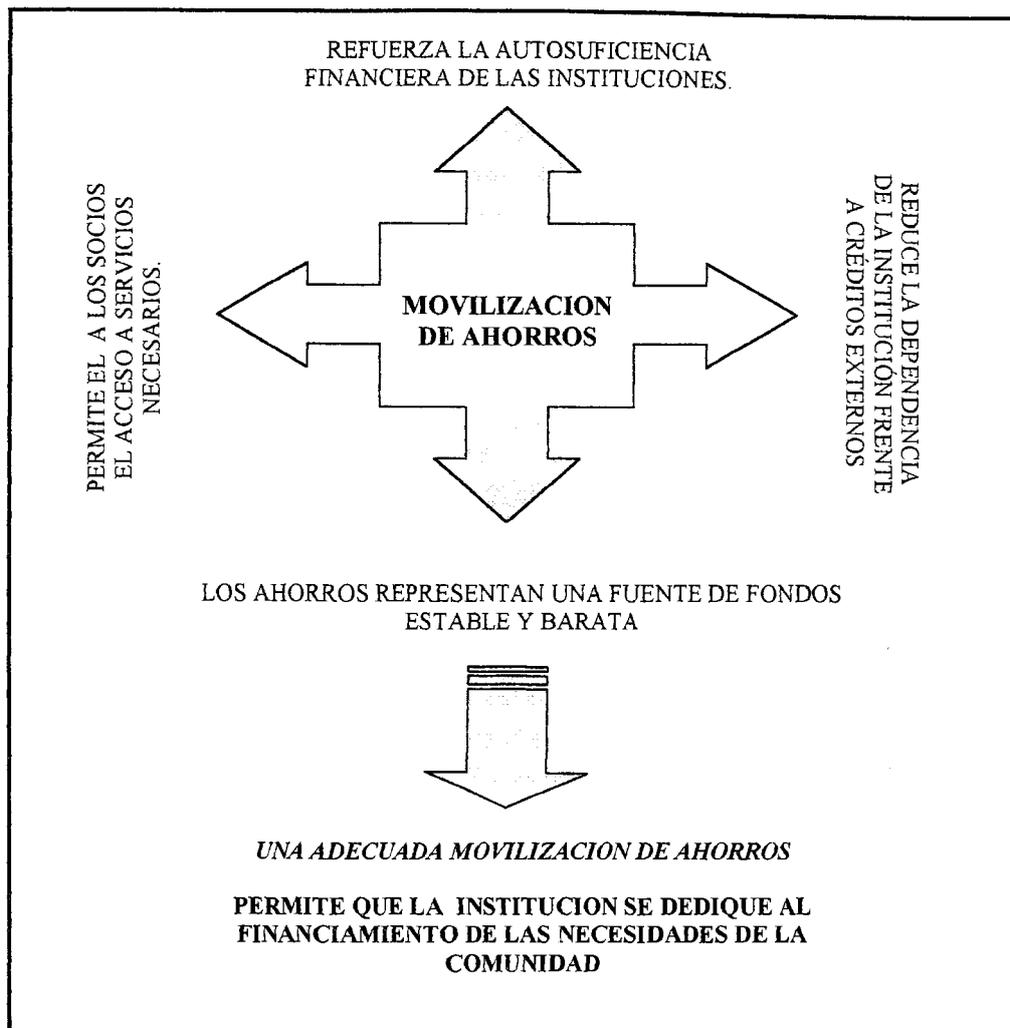
No pretendemos concentrarnos en esta discusión, sin embargo la evidencia empírica analizada en algunos países de la CAN muestra que, en efecto, las cooperativas han sido motores de desarrollo local y ha contribuido a frenar el impacto del ajuste estructural¹⁹² implementado en todos los países de la región. De ahí que en el marco de este análisis de perspectiva creemos válido enfocar a dichas cooperativas con mayor fuerza que antes en el plano de acción antes descrito, por lo que un espacio en el cual las cooperativas en general y las COACs en particular pueden y deben injerir, es sin duda la generación de empleo.

A un nivel general, se puede afirmar que es la parte mas pobre y vulnerable de las poblaciones latinoamericanas que está afectada por condiciones de desempleo. En particular, las capas de las poblaciones afectadas por el desempleo y subempleo se encuentran en sus mayorías en las áreas rurales y son trabajadores agrícolas y asalariados temporales. El mismo crecimiento del sector informal en las áreas urbanas es parcialmente determinado del desempleo rural, en cuanto la falta de oportunidades de empleo en las áreas rurales determina migraciones a los aglomerados urbanos. Aun si, con un cierto nivel de aproximación, se puede afirmar que el desempleo se origina principalmente a nivel rural y afecta las capas mas pobres de las poblaciones.

¹⁹¹ WOCCU, "Dinero Seguro", 1999, pag 36

¹⁹² Las políticas de reajuste estructural no han contribuido al mejoramiento de las condiciones de exclusión social prevalecientes, sino mas bien han limitado a un pequeño sector de población el acceso a las tecnologías mas eficientes y a los recursos financieros. En efecto, según la CEPAL, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza de América Latina subió de 35 a 39 entre 1980 y 1996, mientras el empleo crece en promedio para la región en 2.6%, lo que resulta insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo (3.2%). Además, la mayoría de los nuevos puestos de continúan siendo de baja productividad e ingresos como lo evidencia el hecho de que 84 de cada 100 nuevos empleos corresponden a actividades informales. De esta forma, el sector informal se consolida como la mayor fuente de generación de empleo en la región.

Figura No 10
BENEFICIOS DE LA MOVILIZACION DE AHORROS



Fuente: WOCU
Elaboración: El autor

Por otro lado, el cooperativismo surge en América Latina como un fenómeno de los sectores medio de las poblaciones¹⁹³, especialmente en las áreas urbanas. En efecto, una de las principales características del cooperativismo latinoamericano es su origen de tipo exógeno. Con la sola excepción de algunas formas

¹⁹³ El cooperativismo latinoamericano, en el segmento medio-bajo, agrupa a obreros calificados y a trabajadores urbanos. Cuenta con obreros sindicalizados, pequeños comerciantes, artesanos que se orientan especialmente hacia el cooperativismo de consumo, de ahorro y crédito y en el caso de obreros y artesanos a la formación de cooperativas de producción y trabajo. El sector medio de la sociedad latinoamericana, que agrupa al profesorado, a funcionarios de la policía y de las fuerzas armadas, a comerciantes y funcionarios públicos, normalmente ha participado en instituciones cooperativas sean estas de consumo, de servicios, de seguros, de vivienda o de transporte. También, en el sector rural, donde el fenómeno cooperativista adquiere una relevancia menor, el cooperativismo aparece vinculado con los sectores medios. Los colonos que siendo propietario de tierra necesitan darse servicios entre sí; los agricultores medianos que recurren a la unión para solucionar sus problemas de volúmenes; los beneficiarios de proceso de reforma agraria, que al acceder a la tierra, buscan en la solidaridad la respuesta para sus problemas.

embrionales precolombinas, el cooperativismo nace en la región como resultado directo del impulso de agentes externos¹⁹⁴.

El cooperativismo latinoamericano no es la expresión de los "ricos", ni tampoco de los "mas pobres de los pobres". En el primer caso por que su dotación de poder no les obliga a buscar en la solidaridad el camino de solución de problemas comunes y en el segundo porque las influencias históricas y las condiciones de base no les permiten formar parte de los circuitos productivos, sino en forma extremadamente débil y marginal. En resumen, y con un cierto grado de simplificación, se puede afirmar que el cooperativismo es expresión de las clases medias urbanas y, en menor medida, rurales mientras, como decíamos antes, el desempleo es expresión de las clases pobres rurales y, en menor medida, urbanas. Esta afirmación testimonia por un lado las dificultades que el cooperativismo encuentra actualmente para contribuir a solucionar el problema del desempleo y por otro lado indica una posible estrategia a seguirse.

Por lo que respecta a la primera cuestión, o sea la dificultad del cooperativismo de difundirse en las capas bajas de la población y de contribuir a la solución de sus problemas económicos cotidianos y en particular del desempleo, es necesario hacer dos consideraciones específicas. En primer lugar, es necesario considerar atentamente el hecho que un movimiento cooperativo no puede ser ajeno a la realidad socioeconómica en un momento determinado. En efecto, el desarrollo del cooperativismo será impulsado o perturbado por el grado de organización y por las condiciones económicas de la sociedad global y, si el cooperativismo no responde a las necesidades y exigencias presentes en ese momento, se debilitará inevitablemente, por el contrario si la situación es inversa, podrá lograr una mayor consolidación y reforzarse. En otras palabras, la capacidad del cooperativismo de "proletarizarse", de llegar y beneficiar las capas mas débiles de la sociedad es no solamente un imperativo moral, sino también una importante determinante de su éxito o fracaso en el próximo futuro. En segundo lugar, los cooperativistas y las cooperativas históricamente han considerado la democracia como fundamental para el sistema cooperativo. Durante buena parte de su historia, las cooperativas fueron consideradas como escuelas de democracia. El sistema debería ser una oportunidad para que las personas practiquen la responsabilidad democrática para mejorar sus condiciones de vida y las de la comunidad en general.

En consideración de sus valores, hay que subrayar que el principio democrático básico del cooperativismo no puede ser sencillamente el de "una persona igual a un voto", sino el de ser capaz de articular las demandas sociales y de proyectar el desarrollo hacia las grandes mayorías. En otras palabras, el problema de mantener y difundir el proceso democrático es el de involucrar en los circuitos económicos a las capas mas débiles de la población. También en este caso, no se trata solamente de una obligación de carácter moral, sino un problema de oportunidad, dado que la existencia de un entorno democrático resulta una condicionante básica para el pleno desarrollo de las experiencias cooperativas, y esto está demostrado por el hecho que en los países donde no existe democracia la situación del cooperativismo es muy difícil. En resumen, la capacidad del cooperativismo de adecuarse a las condiciones socioeconómicas actuales y a la dramática realidad del

¹⁹⁴ El nacimiento y el crecimiento del cooperativismo fue un resultado directo de la iniciativa de los emigrantes europeos y esta característica originaria está demostrada por el hecho que sean precisamente los países latinoamericanos con una mayor emigración europea los que registran en la actualidad un mayor número de cooperativas y un mayor desarrollo del movimiento cooperativo. Hay que subrayar que esta característica originaria del cooperativismo latinoamericano constituye un importante factor para comprender su evolución histórica dentro de los marcos económicos, políticos y sociales de la región y, en particular, nos ayuda a comprender porque el cooperativismo se pueda considerar como expresión de las clases medias de las poblaciones latinoamericanas.

desempleo y de contribuir a la difusión de la democracia, a través del involucramiento de las capas más débiles de la población, se presentan como retos que el cooperativismo tiene que asumir para revitalizar sus motivaciones ideales y también por razones prácticas, a frente de la posibilidad de ganar nuevo respaldo y aceptación por parte de amplias capas de la población.

Bajo la perspectiva de la estrategia necesaria para involucrar las capas más vulnerables de la población en el movimiento cooperativo, se considera necesario dedicar particular atención a dos factores específicos. Por un lado, la difusión de la visión y de los valores cooperativos en aquellas clases sociales que tradicionalmente no han podido aprovechar del instrumento cooperativo y, por otro lado, la superación de la falta de recursos técnicos y económicos que obstaculizan la creación y el fortalecimiento de cooperativas en las capas más bajas de la población. Por otro lado, queremos subrayar que una extensión del movimiento cooperativo difícilmente puede realizarse a través de un mecanismo espontáneo de difusión, más bien tiene que ser apuntalada por esfuerzos organizados. Por consiguiente, sería necesario que las organizaciones e instituciones que se dedican a la actividad de fomento cooperativo se sensibilicen y también se fortalezcan técnicamente para promover a las cooperativas como respuesta a los problemas de las capas débiles de la población.

No pretendemos concentrarnos en esta discusión; sin embargo la evidencia empírica analizada en algunos países de la CAN muestra que en efecto las cooperativas han sido motores de desarrollo local y ha contribuido a frenar el impacto del ajuste estructural¹⁹⁵ implementado en todos los países de la región. De ahí que en el marco de este análisis de perspectiva creemos válido enfocar a dichas cooperativas con mayor fuerza que antes en el plano de acción antes descrito, por lo que un espacio en el cual las cooperativas en general y las COACs en particular pueden y deben injerir, es sin duda la generación de empleo.

3.9. DESARROLLO DEL RECURSO HUMANO

A pesar de que esta debe ser una estrategia regional¹⁹⁶, no podemos dejar de visualizar el contexto que tipifica a la CAN, como región de carencias, contrastes y opulencias que nos muestran una realidad cooperativa así triangulada, donde coexisten organizaciones Cooperativas que tiene poco, puedan dar más, pero necesitan mucho más, otras Cooperativas que tienen mucho, dan poco, pero que quieren dar mucho más. Sin embargo, a pesar de estar afincadas en una geografía contratada que abriga una pluralidad cultural la CAN es "una y es múltiple" y a la vez diversa, difusa pero rica en historias, tradiciones, valores, creencias y estilos de vida, las empresas cooperativas de la región tienen mecanismos que se concretan ya por urgencias coyunturales o ya por firmes importancias, entre fracasos aleccionadores o éxitos ejemplarizadores. Y, es que el cooperativismo en la región es un reflejo vivo de su heterogeneidad geográfica y su pluralidad cultural, por lo tanto las organizaciones cooperativas para responder realmente a los problemas y necesidades de los americanos tienen que dejar su visión cortoplacista para configurar planes y proyectos de mira larga dentro de

¹⁹⁵ Las políticas de reajuste estructural no han contribuido al mejoramiento de las condiciones de exclusión social prevalentes, sino más bien han limitado a un pequeño sector de población el acceso a las tecnologías más eficientes y a los recursos financieros. En efecto, según la CEPAL, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza de América Latina subió de 35 a 39 entre 1980 y 1996, mientras el empleo crece en promedio para la región en 2.6%, lo que resulta insuficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo (3.2%). Además, la mayoría de los nuevos puestos de continúan siendo de baja productividad e ingresos como lo evidencia el hecho de que 84 de cada 100 nuevos empleos corresponden a actividades informales. De esta forma, el sector informal se consolida como la mayor fuente de generación de empleo en la región.

¹⁹⁶ Cerca de concluir el presente trabajo de tesis, la Confederación de Cooperativas de Alemania DGRV, envió un nuevo representante al Ecuador con el fin de promover un proyecto regional de capacitación encaminado a desarrollar y potenciar el recurso humano de las cooperativas de América Latina y El Caribe.

una direccionalidad regional coherente y participativa, que sean capaces de integrar sinérgicamente visiones con misiones empresariales en redes cooperativas nacionales que interconecten no sólo a cada central o Federación dentro de una confederación, sino a todas ellas, para sí y para la retroalimentación sistemática del Movimiento Cooperativo; como agente efectivo del desarrollo sostenido de cada país, con pensamiento, visión y desarrollo sostenido de cada país, con pensamiento, visión y actuación globalizadora.

Los cooperativistas, en la hora presente y hacia el futuro ya no pueden sólo ser o aspirar ser parte importante en la historia de la CAN, sino que deben convertirse en la vanguardia humanizante del futuro. Los valores cooperativos acrisolan los méritos suficientes para allanar el camino de la democracia económica americana, su unidad ideológica y coherencia doctrinaria le dan identidad propia para actuar con éxito en una economía de libre mercado, incluso, las cooperativas no tienen factor limitante alguno que les impida compartir misiones y proyectos con la empresa privada, con tal de mantener su autonomía, esto ha quedado claro en el congreso de Manchester.

Se necesita darle a las COACs una dirección correcta como empresa, más flexible, más liviana, austera en sus gastos y donde haya más libertad, que sepa adaptarse a la competitividad¹⁹⁷ existente en el mercado, que agreguen un valor superior a los procesos y productos para competir exitosamente en calidad y precio. Nuevas empresas Cooperativas que accedan a tecnología de punta y la apliquen concretamente con mucho ingenio en la inversión y en el financiamiento y a la medida de su misión empresarial. para lograr todo esto se necesita de recursos humanos capaces, idóneos que sean más que ejecutivos, líderes, y, multilíderes. Si no lo tenemos hay que formarlos. Aquí esta el gran desafío en el ámbito de una Estrategia para el Desarrollo del Recurso Humano. Al respecto de la estrategia de Desarrollo del Recurso Humano, es necesario proponer los siguientes lineamientos:

3.9.1. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN.

- i. *Facilitar mecanismos que ayuden a viabilizar adecuadas inversiones en educación y formación cooperativas, que permitan a estas organizaciones integrarse adecuadamente dentro del movimiento de economía social, entendiéndose este proceso como de formación del capital humano;*
- ii. *Facilitar procesos de educación y capacitación utilizando tecnologías de punta (capacitación y educación a distancia, interactiva y por Internet) así como por métodos tradicionales.*
- iii. *Con el afán de dar cumplimiento al quinto principio cooperativo que habla sobre la educación, entrenamiento y la información, instar a las organizaciones cooperativas para que destinen los fondos necesarios, provenientes de sus actividades comerciales, a fin de apoyar a las instituciones especializadas en estas áreas, de modo que se beneficie a las personas que conforman sus grupos de interés, a sus asociados y asociadas, empleados y empleadas y comunidad.*

¹⁹⁷ Y es que el problema de competitividad no se reduce al costo de mano de obra y demás costos operativos; por el contrario el costo de mano de obra tendría que incrementarse para buscar elevar la productividad a través de una mejor calidad en el trabajo, es decir, invirtiendo en capital humano con miras a largo plazo. Por lo tanto, la capacitación y la mejora de las condiciones físicas del trabajo son factores fundamentales para ganar una auténtica competitividad. La mano de obra barata ya no es más una ventaja competitiva para los países con economías emergentes. Las actividades claves de creación de riqueza ya no están fundamentadas en el uso productivo del Capital o del trabajo, sino en la productividad y la innovación, ambos son resultados de la aplicación del conocimiento al trabajo. La complejidad que de la aplicación del conocimiento al trabajo. La complejidad que caracteriza a la competitividad en el mundo actual obliga a un análisis integral de largo plazo ya que las iniciativas y estrategias para su promoción no están sujetas a las fluctuaciones políticas de corto plazo.

3.9.2. SOSTENIBILIDAD

- i. *Facilitar procesos que permitan la sostenibilidad del modelo cooperativo, a fin de garantizar a las generaciones futuras su propio beneficio y respaldo socio-económico.*
- ii. *Inversión y valorización de los recursos humanos en el ámbito de una visión programática de Desarrollo Humano Sostenible¹⁹⁸*

¹⁹⁸ La importancia es doble: ontológica y instrumental. Es ontológica porque aumenta y mejora el alcance de capacidades de los beneficiarios del desarrollo, y por eso mismo la calidad de su vida, según la definición y la ideología propias del concepto de desarrollo humano sostenible. Es además instrumental por el hecho que, como esta ampliamente demostrado por numerosas evidencias empíricas, las inversiones dirigidas a la valorización de los recursos humanos producen un círculo virtuoso en el desarrollo global.

CAPITULO No IV

Conclusiones y Recomendaciones

CONCLUSIONES

- Desde el comienzo de la década del noventa, la liberalización financiera desbordó ampliamente las fronteras de los países desarrollados; la apertura ante la entrada de capitales fue un poderoso incentivo para reformar los sistemas financieros de los países en desarrollo. Los que adoptaron esta vía pudieron recibir la nueva apelación de mercados emergentes, que les fue otorgada por las instituciones internacionales; sin embargo, las condiciones precipitadas y brutales en las que se efectuó sin ninguna precaución la liberalización financiera desencadenaron una crisis que trajo consigo problemas de fondo a los sistemas financieros de la mayoría de los países que integran la CAN, de ahí que la banca de fomento y desarrollo estatal disminuyó su importancia como fuente de financiamiento y el sistema cooperativo de ahorro y crédito que en la época anterior había tenido en desarrollo importante, entró en crisis, por lo que un segmento importante del mercado financiero quedó desatendido. Nos referimos a las microempresas de bajos ingresos, por el lado de la oferta de fondos prestables.
- En los países latinoamericanos el proceso de liberalización no ha sido uniforme, durante la última década se observa un claro cambio de rumbo en la mayoría de las economías de la región hacia una formulación de políticas que buscaban lograr estabilidad macroeconómica y la reestructuración del sector productivo hacia una mayor competitividad internacional basadas en la inversión privada y las exportaciones como principales motores de crecimiento. Durante la última década, la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado regímenes comerciales y financieros abiertos desmontando previos marcos regulatorios, y buscado estabilizarse (controlar la inflación) mediante una mayor disciplina fiscal y monetaria, y diversas políticas cambiarias. En cuanto a la combinación, contenido específico y secuencia de aplicación de las políticas adoptadas, pueden observarse diferencias entre los países latinoamericanos. Por ejemplo las políticas cambiarias que los países han montado para unificar y estabilizar el tipo de cambio van desde el cambio flotante, a las bandas de flotación y hasta el tipo de cambio fijo (Ej. La dolarización en Ecuador). Los programas anti-inflacionarios de la región van desde la aplicación de programas de choque con severas restricciones monetarias y fiscales, a programas graduales que incluyen políticas de precios y salarios (Ej. indización como Colombia)
- La evolución de las Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina, se inserta en la lógica de las diferentes etapas de cambios en el escenario económico y financiero, caracterizado este último por la implementación de ciertas políticas acorde al discurso de la globalización, es así que en la mayoría de los países latinoamericanos asistimos a un auge de formación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COACs) en los años 60 y la primera mitad de los 70s, dicho auge fue producto de la aplicación de estrategias de desarrollo de los Estados, apoyadas en primera instancia por instituciones de la Iglesia y la Alianza para el Progreso, siendo el objetivo principal de la masiva creación de Cooperativas de Ahorro y Crédito consistía en abrir un acceso a ciertos servicios financieros a los seguros desfavorecidos de la población, especialmente los rurales.
- El sistema cooperativo de ahorro y crédito entró en crisis, en la mayoría de los países, a partir de la segunda mitad de los 70s hasta el comienzo de los 90s, siguiendo casi paralelamente la evolución sufrida por el resto del sistema financiero, es decir la transformación de un sistema dependiente de decisiones del Estado hacia una economía de mercado. En esta situación de transición se asistió a una falta, casi completa, de control y supervisión por parte del Estado, unido a una despreocupación por el control al interior del sistema cooperativo, provocado por el progresivo debilitamiento de las estructuras

de integración (Federaciones, bancos cooperativos). Sumado a inadecuadas políticas financieras, fraudes y la despreocupación por la inserción progresiva del sistema en los mercados, en esta época ocurrieron varias quiebras de muy importantes cooperativas y de bancos en propiedad de cooperativas. Estos hechos deterioraron fuertemente la imagen de las COACs como intermediarios financieros sólidos tanto en la población como a nivel del Estado e hizo decaer substancialmente su impacto económico

- Con el levantamiento de la crisis económica, las épocas de inflación y para la posterior inserción de las cooperativas a un mercado dinámico, la concepción cooperativa tradicionalista fue un obstáculo de consideración. Especialmente la noción de que las COACs no serían entidades de intermediación financiera, por su carácter social, hizo que el sistema cooperativo perdiera paulatinamente terreno frente a otros agentes financieros. La noción del carácter no capitalista de la cooperativa además creó una despreocupación por el control y la supervisión interna y externa, así como por una adecuada gerencia de los aspectos bancarios, especialmente el desarrollo de los diferentes productos financieros.
- El argumento para no someter a las Cooperativas de Ahorro y Crédito a los controles del sistema financiero siempre fue el mismo debido a que la cooperativa de ahorro y crédito solamente operaría con socios, no realizaría intermediación financiera por lo tanto, su carácter sería distinto al de un banco. Esta situación de una falta de control casi produjo no solamente el crecimiento de un sector de COACs sumamente heterogéneo, sino también el mantenimiento en el mercado de unidades financieras ineficientes, lo cual deterioraba aún mas la imagen del sistema como un todo.
- Desde sus inicios, uno de los principales problemas de las COACs en América Latina fue la falta de profesionalismo. Este no solamente se dio en el ámbito de directivos, normalmente personas con escasa formación administrativa o financiera, sino especialmente en el ámbito de gerencia. Las remuneraciones bajas y su ideología (no se consideraban empresas capitalistas) generalmente impidieron el empleo de gerentes con experiencia en el sector financiero; sin embargo, a pesar de una calidad de gerencia poco competitiva frente al resto del sector financiero, estos frecuentemente empezaron a dominar la cooperativa con el siguiente problema de la relación principal – agente. Debido a que los órganos de control interno de las cooperativas (con cargo honorífico) adolecieron del mismo problema de calificación que los órganos administrativos honoríficos y dada la falta de control externo, las cooperativas crecieron a merced de las políticas de los gerentes. Es por esta razón que un adecuado sistema de supervisión se hace inminente. Este sistema debería lograr, además de integrar las cooperativas de manera concreta al sistema financiero global, el direccionamiento de sus actividades financieras, logrando que las particularidades de las cooperativas aparezcan como una fortaleza y no como debilidad.
- Las COACs cumplen funciones económicas y sociales de mucha importancia, mas aun cuando el proceso de globalización ha profundizado problemas de orden social tales como la desigual distribución del ingreso, hecho que en la práctica ha diferenciado sustancialmente al usuario de los servicios de una cooperativa con los de la banca tradicional. No existe por el momento ninguna institución financiera que pudiera reemplazar a las Cooperativas de Ahorro y Crédito en sus importantes servicios para la pequeña empresa, la microempresa, los pequeños y medianos agricultores y ciertos estratos poblacionales urbanos. No existe ninguna institución financiera, capaz de crear circuitos financieros locales en la misma forma como las cooperativas lo han logrado.

- Las cooperativas de Ahorro y Crédito, en casi todos los países latinoamericanos se clasifican en abiertas y cerradas. El concepto de abierto comúnmente se utiliza para denominar a cooperativas que realizan operaciones con terceros que no son socios de la entidad (a veces denominado público), frente al concepto de cerrado que se refiere a que todas las operaciones solamente y exclusivamente pueden realizarse con socios. Esta distinción sin embargo tiene dificultades con miras a la práctica de la supervisión.
- En una COAC se diferencian dos tipos de interés: acreedores netos y deudores netos. La importancia de la existencia de estos grupos de intereses es que uno de ellos o combinaciones de ellos pueden dominar la estructura de gobierno de la cooperativa. Este dominio se traducirá en políticas gerenciales de la COAC con resultados muy dispares dependiendo de cuál de los tres grupos juega el papel de liderazgo de la cooperativa. Esto significa que es posible encontrar políticas gerenciales mucho más dispares dentro del sistema de COAC que dentro del sistema de banco de acciones.
- En el Ecuador, la legislación nunca ha estado en el mismo nivel de desarrollo del cooperativismo, más aún, desde sus inicios, el cooperativismo, preexistió a la ley, pues, ésta, en 1937, vino a regular las organizaciones que, bajo principios y normas filosóficas cooperativas, habían surgido desde 1919. La realidad de este fenómeno no ha variado, pues, actualmente, el cooperativismo se ha desarrollado más allá de las previsiones legales, superando, holgadamente, no solo las normas que se han tornado obsoletas, cuando no han sido rectificadas por otras leyes, sino la capacidad de control estatal. En el Ecuador, la falta de una Política de Estado frente al cooperativismo, ha llevado a que el marco jurídico, dentro del cual ha desarrollado sus actividades, responda a la posición ideológica o a las presiones que reciben sus gobernantes, en un determinado momento y como esa posición, o presión, ha sido no impulsadora del movimiento, el marco jurídico del cooperativismo ha sido también escasamente impulsador o francamente limitante para su desarrollo.
- La crisis del cooperativismo financiero colombiano permite afirmar que no es suficiente la tenencia y el desarrollo de habilidades prácticas instrumentales, sino que se hace necesario que los administradores y asociados directivos tengan una adecuada formación teórica doctrinal. Estas afirmaciones fundamentan no sólo en el análisis de la crisis actual sino en planteamientos, hechos en referencia a una debilidad que tenía la gerencia de las cooperativas, como era su excesivo pragmatismo y desprecio de los planteamientos teóricos y doctrinales. En su momento, esto se veía como un obstáculo para lograr un mayor desarrollo práctico de las cooperativas .
- Así, el caso colombiano confirma algo que es evidente en la practica cooperativa: el afán individualista de sobresalir y competir, aún con sus propias cooperativas asociadas, no es una propuesta que pueda tener algún futuro en el mundo cooperativo y mucho menos en un mercado en extremo competitivo como es el financiero. Es obvia la necesidad de la existencia de unas entidades integradoras, de nivel superior a las cooperativas de base, que ofrezcan servicios necesarios para que éstas puedan tener un desarrollo equilibrado y competitivo dentro del mercado financiero, manteniendo la atención a las bases locales y el carácter cooperativo, mediante un vínculo activo.
- En el Perú, es la banca privada quien ha logrado un importante desarrollo en los dos últimos años, contrariamente a lo que viene ocurriendo con las cooperativas de ahorro y crédito. La banca peruana ha

incrementado fuertemente sus activos debido a una inversión grande, tanto nacional como extranjera y a una especial y agresiva estrategia de captación. En los dos últimos años, los depósitos han crecido y las colocaciones también han mostrado resultados positivos. Este éxito del crecimiento se explica, en parte, por el esfuerzo de la banca por ampliar su red de servicios (las sucursales bancarias han crecido 20% en los últimos cuatro años), pero también por una modernización de la imagen y del mercadeo (nuevas herramientas, lenguaje más popular, facilidades y premios), así como por la mayor confianza que se ha venido alcanzado en el Perú. Esto significa que la banca privada ha obtenido un éxito importante en atraer a personas y empresas y que la presión sobre los socios de las cooperativas de ahorro y crédito será cada vez mayor, pues éstos ahora pueden elegir entre un banco privado con las ventajas que le pueda ofrecer u optar por su tradicional institución cooperativa.

- Las cajas rurales en Perú continúan teniendo problemas substanciales: carecen de suficiente capital, tiene dificultades para movilizar los depósitos, dependen de los fondos de una corporación estatal, tienen serios problemas de recuperación de los créditos, la cartera de clientes es muy restringida y es poco rentable. Pocas cajas son vistas como sujetos de créditos por otros segmentos del sistema financiero o, aún, por los potenciales depositantes.
- En el interior del Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito de Bolivia existen dificultades que impiden su desarrollo, tales como: Existencia de un marco legal insuficiente y poco adaptado al actual mercado financiero nacional., ausencia de políticas generales para el sector, problemas de organización, administrativos y de control interno, manejo económico y financiero deficiente, falta de recursos tanto económicos como humanos, ausencia de objetivos claros y definidos.
- Hacia los últimos años el movimiento cooperativo de ahorro y crédito de Bolivia ha sufrido una declinación considerable, tanto en el nivel de entidad financiera como dentro de lo que es el movimiento cooperativo. Tal comportamiento podría explicarse por el creciente empobrecimiento que se manifiesta en la lucha por la sobrevivencia de muchos sectores de Bolivia. Al ser las cooperativas un sistema de solidaridad muchas personas piensan que es imposible cooperar a otros cuando ellos mismos no pueden subsistir bajo las condiciones en la que viven, esta concepción está equivocada porque las cooperativas además de ser solidarias se fundamentan en los principios de la autoayuda lo cual brinda frutos mayores a los individuos que trabajan juntos que a los que lo hacen solos, por eso se identifica con la frase: "La unión hace la fuerza".
- Un factor importante para la declinación de las cooperativas de ahorro y crédito en Bolivia es la aparición de muchas financieras privadas que ofrecen préstamos bajo condiciones de garantía muy atractivas, este hecho también ocurre con la apertura de departamentos de los mismos bancos que se encargan de préstamos menores bajo garantías también menores. Este hecho resulta favorable para aquellas personas que no poseen bienes inmuebles con los cuales puedan garantizar préstamos o que trabajen independientemente, por lo general los montos solicitados para estos préstamos son bajos. Pero esta no es una condición favorable para la gente que necesita conseguir fondos ya que las tasas de interés cobradas por estas entidades son muy elevadas, además sumadas a sus cobros de multas por atrasos los prestamistas llegan a pagar casi un 50% más de los que solicitaron como préstamo.

- En Venezuela, el nuevo proyecto de Ley es una menor y poco sustancial reforma de la Ley General de Asociaciones Cooperativas de 1966, de la misma naturaleza que lo fue la reforma de 1975. De aprobarse, habrán sido dos las oportunidades perdidas para introducir modificaciones de envergadura al régimen jurídico cooperativo. El proyecto no logra resolver los problemas fundamentales del sector cooperativo nacional, en general, y del cooperativismo de ahorro y crédito, en particular; por el contrario, constituye un retroceso normativo y un desfase respecto de la actual producción legislativa cooperativa mundial, de la doctrina jurídica internacional y de las decisiones jurisprudenciales más avanzadas de los últimos años. Ignora la declaración de los principios cooperativos de la Alianza Cooperativa Internacional de 1995, los que permiten identificar mundialmente una entidad como cooperativa, a la vez que confunde las características estructurales de las cooperativas con los principios generales que las orientan. Establece un marco normativo rígido, formal e imperativo a la organización y funcionamiento de las cooperativas de base, dejando muy poco margen a elaboraciones y desarrollos alternativos, circunstancia que se refleja en el régimen unitario de la estructura organizativa de las mismas sin importar su tipo, dimensión o condiciones particulares; en su régimen económico-financiero y en el régimen de gestión interna.
- Mientras en algunos aspectos las COACs de la Comunidad Andina de Naciones muestran, en cuanto al catálogo de sus actividades y sus posibilidades, cierta convergencia hacia la banca tradicional, en otros conservaron su carácter especial y sus limitaciones. Cada vez menos COACs se limitan a trabajar solamente con asociados con un vínculo común, más bien abren la posibilidad de ser socio para todo público. En la gran mayoría de los países objeto del presente trabajo, las COACs otorgan crédito sólo a sus asociados; en aproximadamente la mitad de los casos están habilitadas para mezclar sus actividades de ahorro y crédito con otros servicios para sus asociados (p. ej. compra-venta de electrodomésticos, cobro de servicios públicos), hecho que dificulta el control y la supervisión de las instituciones. En casi todos los países de la CAN las COACs compiten entre ellas y no respetan el "principio regional"
- Las Leyes de Cooperativas, diseñadas para regular el funcionamiento de las cooperativas independientemente de sus actividades, no pueden reglamentar el comportamiento específico de las respectivas actividades de cooperativas que abarcan actividades desde transporte o producción agraria hasta la intermediación financiera. En otras palabras, el criterio para la selección del tipo de supervisor estatal debería ser la actividad de la empresa y no su forma jurídica. Para la actividad de la intermediación financiera sin embargo, ya existen entes estatales de supervisión, utilización de los cuales permite la realización de efectos de escala y una fiscalización más eficiente y menos costosa.
- Con las nuevas tendencias de la globalización y de competencia abierta, las COACs deben ser supervisadas si quieren competir, ya que la fiscalización oficial da mayor confianza a los asociados y al público en general. Sin embargo, el proceso de la definitiva inclusión al mercado regulado tiende a ser muy exigente (capital mínimo, creación de estimaciones para incobrables, clasificación de cartera según el riesgo, reglas para la concesión de créditos e inversiones en actividades no financieras, manuales de cuentas uniformes y envío de información oportuna a la Superintendencia).

- En la medida en que las COACs estén integradas cada vez más en la supervisión especializada adquirirán también “derechos morales” frente a los Bancos Centrales con la posibilidad de tener en el futuro cuentas corrientes en los institutos emisores para poder participar plenamente en el sistema de pagos y para tener acceso al refinanciamiento. Por el otro lado, deberían cumplir obligaciones como el encaje legal con el fin de igualar las condiciones para competir entre todos los participantes en el mercado. Al mismo tiempo se podría ampliar sucesivamente el catálogo de actividades permitidas para COACs (p. ej. Cuentas corrientes, emisión de tarjetas de crédito, etc.). En estas condiciones, las COACs también deberían estar incluidas en los fondos de seguro de depósitos aunque sea con parámetros diferentes de los bancos (en cuanto a cobertura, prima, etc.) y en las centrales de riesgo para créditos.

RECOMENDACIONES

- Aprovechar al máximo el principio cooperativo que promulga la educación como elemento central de la doctrina y la práctica cooperativa. En primer lugar, se debe priorizar la formación teórica y doctrinal acerca del modelo empresarial cooperativo como una forma empresarial particular, que tiene sus ventajas y desventajas, las cuáles deben ser difundidas entre los núcleos básicos y las bases sociales, para que sean conscientes de lo que significa ser cooperativista y de esta manera potenciar dicha propuesta como una propuesta sólida para el nuevo milenio que llega. En segundo lugar, la enseñanza y capacitación técnica e instrumental tiene que referirse a las particularidades del modelo cooperativo y no hacer una burda adaptación del instrumental capitalista.
- Recogiendo la experiencia de los países que integran la CAN, los Directivos y Administradores de las COACs deberían tener en cuenta normas de conducta institucionales en las cuales prime aspectos tales como:
 - *Políticas coherentes y consecuentes de manejo institucional a través de los años.*
 - *Elegir a directivos responsables y eficientes.*
 - *Adecuarse a la realidad política y económica del país.*
 - *Informar constante a los socios sobre la situación de sus cooperativas y las actividades que desarrollan.*
 - *Incremento de servicios al socio complementarios a la actividad principal.*
 - *Credibilidad de los socios en sus órganos directivos.*
 - *Disciplina de la organización.*
 - *Capacitación constante a los integrantes de las Cooperativas.*
 - *Control y evaluación de los objetivos institucionales.*
- No menospreciar los principios y valores, ya que este es un movimiento basado precisamente en esos principios y valores y que estos en su conjunto son la fuerza vital del movimiento que han infundido desde su inicio, los principios amoldan las estructuras y determinan las actitudes que le dan al movimiento sus perspectivas distintivas. Son las directrices según las cuales los cooperativistas procuran desarrollar sus organizaciones cooperativas.

- Formular y reacondicionar los marcos legales de los diferentes países no solo en función de la nueva realidad económica y financiera, sino que sobretodo se lo haga teniendo en cuenta la naturaleza de la empresa cooperativa, ya que si se pretende una inclusión forzosa de las cooperativas al proceso de globalización, se puede terminar soterrando sus objetivos y convirtiéndolas en intermediarias financieras sin ninguna diferenciación.
- Definir una estrategia de acción que permita a los movimientos cooperativos ser proactivos y que puedan procurar incidir en la persona legisladora, burócrata y las políticas, en general, procurando beneficios económicos y fiscales a la par de una campaña de información y transparencia sobre las organizaciones cooperativas permitiendo al movimiento cooperativo manifestar su capacidad propositiva ante un sistema político en el cual se tome en cuenta declaraciones importantes que beneficien al movimiento, y que puedan ser incorporadas en las propuestas de marcos legales
- Debe existir un proceso de formación de líderes y deben los actuales líderes asumir un rol no sólo motivador sino que permita señalar los caminos más adecuados para sus organizaciones. Las decisiones estratégicas impulsadas por sus líderes deben estar enmarcadas en procesos conjuntos de todo el movimiento, lo que implica una red de líderes adecuadamente coordinada y con objetivos comunes bien identificados
- En el ámbito de integración es fundamental tener en cuenta los siguientes lineamientos:
 - *Consolidar el funcionamiento y garantizar su continuidad de las redes sectoriales de negocios brindando sinergias técnicas, financieras y humanas en beneficio de sus organizaciones miembros y del cooperativismo de la región.*
 - *Facilitar el acceso a las nuevas tecnologías de negocios que se han constituido en el mundo como nuevas alternativas de comunicación y de intercambio.*
 - *Facilitar las alianzas estratégicas entre cooperativas y otros entes para apoyar o generar proyectos que aporten solución a los nuevos requerimientos de la población*
 - *Recomendar que las oportunidades de negocios no discriminen a las mujeres ni a ningún otro grupo, por ninguna causa.*
 - *Crear mecanismos de información ágiles, de forma que las convocatorias de ferias y encuentros lleguen a las mujeres. Facilitar que las mujeres productoras, artesanas, cooperativistas en general, participen de estos eventos. Asimismo facilitar las alianzas estratégicas entre cooperativas de mujeres que tengan productos que comercializar.*
 - *En cumplimiento con el principio de cooperación entre cooperativas, facilitar medios para crear sinergias entre los diversos sectores cooperativos.*
 - *Facilitar procesos de revitalización de los organismos de integración a nivel sectorial y nacional para reposicionar el modelo cooperativo en la sociedad a través de la defensa de los principios y valores cooperativos.*
 - *Crear procesos de consenso para definir las formas más adecuadas de integración del movimiento cooperativo, a fin de lograr una adecuada representatividad frente al resto de la sociedad.*
 - *Participar en actividades, proyectos y programas conjuntos con otros actores de la sociedad tendientes a beneficiar a nuestros miembros y a las comunidades.*

- El cooperativismo de ahorro y crédito de Perú tendrá que adoptar una nueva estructura empresarial basada en la alta tecnología y la búsqueda de la competitividad de los servicios ofertados, siendo selectivo y midiendo la capacidad económica del modelo, a fin de no abarcar áreas que necesitan “ingentes recursos”, que el propio Cooperativismo no los puede generar vía el desarrollo social. Buscar dentro de un grupo humano de 96,000 dirigentes a nivel nacional, 200,000 delegados asistentes a Asambleas y en 66,000 nuevos delegados por renovación democrática, a un nuevo tipo de líder cooperativo.
- En lo que respecta a Venezuela y teniendo en cuenta la realidad actual, se recomienda que las cooperativas se sirvan de los aspectos positivos del nuevo proyecto de Ley, ya que introduce algunos institutos jurídicos de interés: el acto cooperativo, los tipos de cooperativas, el carácter privado del acto constitutivo, el defensor del asociado, la conciliación, así como la posibilidad de actuar en la intermediación financiera y de seguros, pero que a nuestro parecer, no justifican suficientemente la reforma legal.
- En el caso ecuatoriano, el sistema debe aprovechar al máximo la ventaja de imagen que actualmente tiene con respecto a la banca, no deja de ser un mérito reconocido por propios y extraños el hecho de que en medio una crisis financiera tan aguda, ninguna cooperativa se haya caído, esta realidad ha desafiado el “presagio” de connotados analistas en opinión de los cuales las cooperativas tenían los días contados. Por esta misma razón es que es fundamental capitalizar la confianza con la cuentan frente a sus socios y al público en general, crecer con prudencia y no permitir que la banca ocupe espacios que tradicionalmente pertenecían a las cooperativas.
- En consideración de sus valores, hay que subrayar que el principio democrático básico del cooperativismo no puede ser sencillamente el de “una persona igual a un voto”, sino el de ser capaz de articular las demandas sociales y de proyectar el desarrollo hacia las grandes mayorías. En otras palabras, el problema de mantener y difundir el proceso democrático es el de involucrar en los circuitos económicos a las capas más débiles de la población. También en este caso, no se trata solamente de una obligación de carácter moral, sino un problema de oportunidad, dado que la existencia de un entorno democrático resulta una condicionante básica para el pleno desarrollo de las experiencias cooperativas, y esto está demostrado por el hecho que en los países donde no existe democracia la situación del cooperativismo es muy difícil.
- Revisar los mecanismos actuales con el fin de rediseñar un sistema de movilización de fondos que permita al sector una mayor capacidad de negociación respecto a la inversión, rentabilidad, seguridad y beneficio mutuo.
- Evaluar, diseñar y convertir tecnologías de punta, que permita a las cooperativas de ahorro y crédito, adecuadas estructuras en sus operaciones con alto grado de competitividad y eficiencia

ANEXOS

ANEXO No 1

DIAGNOSTICO FODA DE MERCADOTECNIA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Las Cooperativas a pesar de no contar con investigaciones de mercado tienen identificado su mercado en forma general. • Por la ubicación geográfica, las cooperativas han logrado insertarse en el medio sin mucha publicidad y promoción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las COAC's no han implementado un Departamento de Mercadeo; • No existe promoción sobre las ventajas que tiene un socio frente a un cliente; • Hay muy pocos puntos de venta; • No existe personal especializado para vender; • No hay una adecuada comunicación interna; • No existe un posicionamiento del sistema cooperativo en el mercado, Falta credibilidad en las Cooperativas • Falta de información del sistema cooperativo (estadísticas) • Las Cooperativas no tienen segmentos de mercado específicos • No hay diversificación de productos • No existe estudios de costos de los productos que ofrecen • Falta de recursos financieros • No se han desarrollado sistemas de mercadeo
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Los cambios del entorno están presionando para que las COAC's se vuelvan más competitivas; • La crisis del sistema financiero se ha constituido en una oportunidad para el sistema cooperativo; • La nueva estratificación de la sociedad pone a la clase media como mercado potencial para las COAC's; • Como la tendencia económica del país es orientar recursos hacia la producción y creación de microempresas, este es un segmento al que pueden orientarse las Cooperativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso de instituciones financieras internacionales que se orienten al mercado de las COAC's; • El nuevo marco legal va a repercutir en una reducción del tamaño del sistema cooperativo; • Que los bancos hagan un mercadeo agresivo e invadan el segmento de las COAC's.

Fuente: CEDECOOP
Elaboración: El Autor

ANEXO No 2

DIAGNOSTICO FODA DE RECURSOS HUMANOS

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Influencia que varios líderes ejercen en su entorno; • A nivel gerencial y jefaturas hay tendencia a la profesionalización; • A nivel directivo y gerencial se accede con relativa facilidad a capacitación; • Gerentes y jefes de área se encuentran identificados con el movimiento cooperativo; • El tamaño de las cooperativas permiten ejecutar y hacer un rápido seguimiento sobre el cumplimiento de las disposiciones; 	<ul style="list-style-type: none"> • Los directivos influyen en la toma de decisiones gerenciales; • Resistencia al cambio por parte del personal, lenta adaptación a los cambios del entorno; • Falta de profesionalización en los mandos medios y niveles operativos. • Las cooperativas carecen de manuales de funciones y las que disponen no los actualizan, los procesos operativos no se revisan; • Poca valoración a profesionales, en términos salariales, no se administran sistemas técnicos de valoración. Se carece de una política salarial; • El recurso humano permanece en la cooperativa por necesidad y no por que exista una carrera profesional. Hay poca o ninguna motivación en el recurso humano de apoyo y operativo; • Se carece de planes de capacitación para personal operativo. La capacitación que se realiza es emergente y sin planificación; • Personal desmotivado, insatisfecho y de poco rendimiento; Se ignora el grado de satisfacción del personal, ni de la eficacia del clima laboral. El personal no calificado es el que más tiempo permanece;
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad en el mercado, de sistemas automatizados de Recursos Humanos; • Las entidades financieras, por la crisis reciente, ha cesado a personal altamente calificado, que puede ser captado por el sector cooperativo; • La crisis financiera, ha dejado varias lecciones y experiencias, que el sector cooperativo puede aprovecharlas, capacitando a su Recurso Humano en esos temas; • Constituirse en el soporte del desarrollo a través de la prestación de servicios, competitivos y de calidad; 	<ul style="list-style-type: none"> • La competencia define y actualiza permanentemente los procesos, y por consiguiente también actualiza los manuales operativos; • No existe fidelización del personal, como consecuencia de la mala imagen que tienen en el mercado laboral; • Las instituciones financieras ha desarrollado planes de carrera profesional que atrae a los mejores profesionales;

Fuente: CEDECOOP
Elaboración: El Autor

ANEXO No 3 DIAGNOSTICO FODA DE FINANZAS

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de fondeo con recursos de los socios; • Importante patrimonio institucional; • Democratización del crédito; • Ahorro encaje (liquidez); • Patrimonio técnico importante; • Cartera sana. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ahorro a la vista muy volátil; ▪ Incremento mínimo en capital social; ▪ Tasas no reales en colocaciones; ▪ Créditos en su mayoría destinados al consumo; ▪ Presupuestos poco consistentes; ▪ Información financiera débil; ▪ No reconocimiento del sistema como intermediación financiero; ▪ No existe una mínima integración financiera
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Migración; • Crisis bancaria; • Creciente interés por micro empresas; • Marco legal regulatorio para cooperativas; • Fomento de exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de impuesto a la renta; • Ingreso de banca internacional • Fortalecimiento banca nacional

*Fuente: CEDECOOP
Elaboración: El Autor*

ANEXO No 4

INDICADORES

	Dic-99	Dic-00
CARTERA VENCIDA/CARTERA TOTAL	3.14%	5.30%
ACTIVOS PRODUCTIVOS/PASIVO CON COSTO	176.89%	130.91%
PASIVO/ACTIVO	56.55%	64.82%
PROVISION/ACTIVOS DE RIESGO	6.10%	3.79%
FONDOS DISPONIBLES/DEP HASTA 90 DIAS	213.41%	12.58%
RESULTADO DEL EJER./PATRI.PROMEDIO	0.37%	-12.67%
RESULTADO DEL EJER./ACT.PROMEDIO	0.16%	-5.00%
INGRESO FIN/ACT.PROD PROMEDIO	68.22%	17.34%
EGRESOS FINANCIEROS/ACT.PROD.PROMEDIO	47.77%	3.56%
GASTOS DE PERSONAL/ACTIVO TOTAL PROMEDIO	8.94%	3.71%
EGRESOS OPERACIONALES/ACTIVO TOTAL PROMEDIO	18.17%	8.67%

Fuente: Superintendencia de Bancos

Elaboración: El Autor

ANEXO No 5

COOPERATIVAS CON LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

COOPERATIVA	LUGAR	Fecha Licencia	CATEGORIA
SAN JOAQUÍN	COCHABAMBA	10/12/2000	1
MAGISTERIO RURAL	TARJIA	31/08/2000	1
S. J. de PUNATA	PUNATA / CBBA	05/08/1999	2
INCA HUASI	QUILLACOLLO / CBBA	05/08/1999	2
QUILLACOLLO	QUILLACOLLO /CBBA	05/08/1999	2
PIO X	COCHABAMBA	23/02/2000	2
MONTERO	MONTERO / STA CRUZ	23/02/2000	2
COMARAPA	COMARAPA / STA CRUZ	27/03/2000	2
TRINIDAD	TRINIDAD / BENI	26/04/2000	2
EL CHOROLQUE	TUPIZA / POTOSI	26/04/2000	2
JISUNU	SANTA CRUZ	28/09/2000	2
SAN MATEO	VALLE GRANDE / STA CRUZ	18/05/2000	2
CATEDRAL	POTOSI	28/09/2000	2
SAN JOSE DE BERMEJO	BERMEJO/TARJIA	29/09/2000	2
LOYOLA	COCHABAMBA	23/02/2000	3
FATIMA	SANTA CRUZ	23/02/2000	3
SAN MARTIN	SANTA CRUZ	28/03/2000	3
TRAPETROL	SANTA CRUZ	09/05/2000	3
EDU.GRAN CHACO	YACUIBA / TARIJA	12/05/2000	3
MONSEÑOR FELIX GAINZA	VILLAZON / POTOSI	08/06/2000	3
SAN PEDRO	COCHABAMBA	26/07/2000	3
FINANCIA COOP.	LA PAZ	05/05/1994	3
SAN ANTONIO	COCHABAMBA	17/05/1994	3
JESUS NAZARENO	SANTA CRUZ	08/06/1994	4

Fuente: Superintendencia de Bancos y Entidas Financieras de Bolivia

Elaboración: El Autor

ANEXO No 6

IMPACTO ECONOMICO-SOCIAL DE LAS COACs DE LA CAN

PAIS	TIPO DE INSTITUCION	PARTICIPACION EN EL MERCADO	No DE ASOCIADOS	% DE LA POBLACION ECONOM. ACTIVA
BOLIVIA	COACs	5%	380,000.00	14.50%
COLOMBIA	COACs	4.10%	2,500,000.00	10.50%
ECUADOR	COACs	1.60%	1,200,000.00	15%
PERU	COACs	1.30%	349,000.00	ND
VENEZUELA	COACs	<0.1%	ND	ND

Fuente: Oficina Regional DGRV-Costa Rica

Elaboración: El Autor

ANEXO No 7

PERFIL DE LAS COACs DE LA CAN

PAIS	TIPO DE INSTITUCION	VINCULO COMUN PARA LOS ASOCIADOS OBLIGATORIO?	MULTIACTIVIDAD PERMITIDA?	FINALIDAD DE LUCRO SEGUN LEY DE COOPERATIVAS	PRIVILEGIOS IMPOSITIVOS	RESPETAN EL VINCULO REGIONAL?
BOLIVIA	COACs	NO	NO	NO	SI	NO
COLOMBIA	COACs	NO	SI*	NO	SI	NO
ECUADOR	COACs	NO	SI**	NO	NO	NO
PERU	COACs	SI	SI	NO	SI	NO
VENEZUELA	COACs	NO	NO	NO	SI	SI

147

*Para las cooperativas multiactivas con gran sección de ahorro y crédito, se exigirá además una especialización en la intermediación financiera.

**Las CACs supervisadas por la SB no se les permite multiactividad

Fuente: Oficina Regional DGRV-Costa Rica

Elaboración: El Autor

PERFIL DE LAS COACs DE LA CAN
(Continuación)

PAIS	TIPO DE INSTITUCION	CAPTAN SOLO DE ASOCIADOS	CREDITO		HABILITACION DE MANEJAR CTAS CORRIENTES	CUENTAS CON EL BANCO CENTRAL	SUJETOS AL ENCAJE LEGAL	INCLUSION EN EL FONDO DE SEGURO DE DEPOSITOS
			SOLO PARA ASOCIADOS	AHORRO PREVISTO NECESARIO				
BOLIVIA	COACs	NO	SI	NO	SI	NO	SI/NO	SI
COLOMBIA	COACs	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
ECUADOR	COACs	NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI/NO*
PERU	COACs	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
VENEZUELA	COACs	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO

*CACs supervisadas incluidas en el Fondo, CACs no supervisadas excluidas

Fuente: Oficina Regional DGRV-Costa Rica
Elaboración: El Autor

ANEXO No 8

COACs FUERA DE LA SUPERVISION ESPECIALIZADA
(ultimos datros disponibles)

PAIS	COACs SOMETIDAS EXCLUSIVAMENTE A LA SUPERVISION DEL RESPECTIVO INSTITUTO COOPERATIVO ESTATAL (SUPERVISION NO ESPECIALIZADA)				HABILITACION DE CAPTAR DE TERCEROS
	NUMERO/ TIPO	ENTE SUPERVISOR	DEPENDE DE	EFFECTIVIDAD	
BOLIVIA	107 COACs CERRADAS	INALCO*	MINISTERIO DE TRABAJO	BAJA	NO
COLOMBIA	APROX. 1500 COACs Y COOPs MULTIACTIVAS CON SECC.DE AHORRO Y CREDITO	SUPERSOLIDARIA	MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	BAJA	NO
ECUADOR	APROX. 324 COACs	DIRECCION NACIONAL DE COOPERATIVAS	MINISTERIO DE BIENESTAR SCOCIAL	BAJA	COACs ABIERTAS, SI COACs CERRDAS, NO
PERU	-	HASTA 1992 INCOOP	-	-	NO
VENEZUELA	60 COACs 90 COOPERATIVAS DE SERVICIOS MULTIPLES	SUNACOO**	MINISTERIO DE INDUSTRIA Y HACIENDA	BAJA	NO

* Instituto Nacional de Cooperativas

** Superintendencia Nacional de Cooperativas

Fuente: Oficina Regional DGRV-Costa Rica

Elaboraciòn: El Autor

ANEXO No 9

TOTAL DE COACs E INSTITUCIONES SUPERVISADAS DE LA CAN
(ultimos datos disponibles)

PAIS	TIPO DE INSTITUCION	No DE INSTITUCIONES DEL SECTOR COOPERATIVO FINANCIERO	SUPERVISADOS POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA O BANCO CENTRAL
BOLIVIA	COACs	113	6
COLOMBIA	COOP. FINANCIERAS* COACs COOPs DE CREDITO COOPs MULTIACTIVAS	19 > 1500 EN CONJUNTO	19 -
ECUADOR	COACs	350	26
PERU	COACs	190	190
VENEZUELA	COACs COOPs DE SERVICIOS MULTIPLES**	60 90	- -

*Todas las Cooperativas Financieras todavía en proceso de estudio y no reconocidas como establecimientos de crédito.

** Con sección de ahorro y crédito

Fuente: Oficina Regional DGRV-Costa Rica

Elaboración: El Autor

ANEXO No 10

COACs DE LA CAN SOMETIDAS A SUPERVISION ESPECIALIZADA
(ultimos datos disponibles)

PAIS	COACs SOMETIDAS A SUPERVISION ESPECIALIZADA POR LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA O BANCO CENTRAL			HABILITACION DE CAPTAR DE TERCEROS
	NUMERO/ TIPO	ENTE SUPERVISOR	EFFECTIVIDAD	
BOLIVIA	24 COACs CON LICENCIA	SB	ALTA	SI
COLOMBIA	19 COOPs QUE DESARROLLAN ACTIVIDADES CON TERCEROS Y QUE SOLICITARON SER COOPs FINANCIERAS*	SB	ALTA	SI
ECUADOR	26 COACs ABIERTAS AL PUBLICO EN GENERAL	SB	ALTA	SI
PERU	190 COACs	FENACREP	SOLO PUEDE SUPERVISAR 70 AL AÑO	NO
VENEZUELA	NINGUNA	-	-	-

*Actualmente no hay ninguna Coop. Financiera vigilada efectivamente por la SB y reconocida como establecimiento de crédito en el sentido de la Ley 454.

Fuente: Oficina Regional DGRV-Costa Rica
Elaboración: El Autor

BIBLIOGRAFIA

- Alba, C. *Historia y doctrina del cooperativismo: Breve compilación comentada*. Santa Rosa, Cooperativa de Electricidad, Obras y Servicios Públicos de Santa Rosa, 1985.
- ALCECOOP. *Promoción de cooperativas y pequeñas unidades productivas dentro del sector de la economía social*. Montevideo, ALCECOOP, 1991
- ALCECOOP. *Guía para la formulación y evaluación de planes y propuestas de formación*. Montevideo, ALCECOOP, 1991.
- ALCECOOP. *Taller / seminario de perfeccionamiento y actualización con metodología Matcom para formadores de gestión cooperativa*. Montevideo, ALCECOOP, 1991.
- ALCECOOP. *Seminario Iberoamericano de Educación Cooperativa: San José. La juventud en la educación cooperativa: IX SIDEDEC*. San José, ALCECOOP, 1990.
- Asociación de Expertos Cooperativos. *Los principios cooperativos, Sextas Jornadas Cooperativas*. Lérida, Facultad de Derecho de la Universidad de Lérida, 1988.
- Balbi De Gonzalo, R. *La vida cooperativa en la educación*. Buenos Aires, Intercoop, 1986.
- Balbi De Gonzalo, R. *Introducción al cooperativismo*. Buenos Aires, Intercoop, 1985.
- Barbato De Collard, A. *Escuela y cooperativismo*. Buenos Aires, Idelcoop, 1985.
- Birchall, Jhonson. *The international cooperative movement*. Manchester, University Press, 1997.
- Boettcher, Erik. *La funcionalidad de la cooperación económica*. Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad, 1976.
- Boettcher, Erik. *Las cooperativas en una economía de mercado*. Argentina, Ediciones Intercoop, 1984
- Bunge, Mario. *La Ciencia, su método y su filosofía*. Buenos aires, Siglo XX, 1972.
- CEPAL. *Cooperativismo latinoamericano: Antecedentes y perspectivas*. Santiago de Chile, CEPAL, 1989.
- Consultamerica. *Cooperativismo Mundial*. Bogotá, Chaviher Ltda, 1998.
- Dávila, Ricardo. *Las cooperativas financieras y el desarrollo regional*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, 1998.
- Davis, Peter. *Managing the cooperative difference*. Ginebra, OIT, 1999.
- Durston, Jhon. "Construyendo el Capital Social Comunitario", *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), 69 (1999): 103-117.
- Eschenburg, Rolf. *Teoría Económica de la Cooperación*. Buenos Aires, INTERCOOP, 1979
- Felix, David. "La globalización del capital financiero", *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), No. Extraordinario (1998): 139-154.
- Gutiérrez, Retamozo. *Régimen administrativo en las cooperativas*. Cooperativa de Crédito Santa Elisa, 1990.

- Hernández, Gascón. *Enfoques cooperativos. La empresa cooperativa y otros temas*. Buenos Aires, Intercoop, 1968.
- Hubenthal, Dieter y Ruben Gattelet. *La regulación y supervisión de las cooperativas de América Latina y el Caribe*. México D.F., CEMLA, 1999.
- Hubenthal, Dieter. *Evolución del cooperativismo en América Latina. Documento de trabajo presentado en la conferencia sobre cooperativismo de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia*. Bogotá, 2000.
- IDELCOOP. *Deuda externa y movimiento cooperativo en América Latina*. Buenos Aires, IDELCOOP, 1990.
- IDELCOOP. *Asistencia cooperativa a los países en desarrollo*. Buenos Aires, IDELCOOP, 1985.
- IDELCOOP. *La aventura de la cooperación*. Buenos Aires, IDELCOOP, 1985.
- IDELCOOP. *¿Que, quién, cómo, cuándo en el cooperativismo?*. Buenos Aires, IDELCOOP, 1982.
- IDELCOOP. *¿Que, quién, cómo, cuándo en el cooperativismo?*. Buenos Aires, IDELCOOP, 1998.
- INTERCOOP. *La empresa cooperativa en el mundo de hoy*. Buenos Aires, INTERCOOP, 1990.
- Instituto de Estudios Cooperativos de la Universidad de Deusto. *Kooperativismo Biltzarra. I Congreso de Cooperativismo Vasco*. Bilbao, Universidad de Deusto, 1988.
- Jaramillo, Francisco De Paula. *Cooperativismo y Sociedad Comunitaria*. Santafé de Bogotá, Ediciones Coocentros, 1978.
- Kaplan de Drimer, Alicia y Bernardo Drimer. *Las cooperativas, fundamentos, historia y doctrina*. Buenos Aires, INTERCOOP, 1981.
- Kaplan de Drimer, Alicia. *Compendio de cooperativas*. Buenos Aires, INTERCOOP, 1985.
- Laidlaw, A.E. *Las cooperativas en el año 2000*. Santafé de Bogotá, Fondo Editorial Cooperativo, 1981.
- Levin, Mark. *Retos y Desafíos de la Educación Cooperativa hacia el Siglo XXI*. 1999.
- Levin, Mark. *Servicio de Cooperativas de la OIT. Discurso de Apertura para el Décimo Congreso Nacional de Cooperativas*. San José, 29 de marzo del 2001.
- Ocampo, José Antonio. "Mas allá del Consenso de Washington", *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), 66 (1998): 7-27.
- Ocampo, José Antonio. "La Reforma Financiera Internacional", *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), 69 (1999): 7-31.
- Organización Internacional del Trabajo. *Declaración tripartita sobre las empresas multinacionales y la política social*. OIT, Ginebra, 1978
- Organización Internacional del Trabajo. *Promoción de las cooperativas. Documento de trabajo de la 89 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra, OIT, 2000.
- Rodríguez Tarditi, A. *Semblanza de militantes socialistas : cooperativistas, políticos, gremialistas*. Montevideo, La Vanguardia, 1988.
- Schujman, Leon. *Cooperativismo*. Buenos Aires, IDELCOOP, 1979.

- Schujman, Leon. *Derecho social*. Buenos Aires, IDELCOOP, 1986.
- Uribe Garzon, Carlos. *Bases del cooperativismo*. Medellín, Ed. Sudamérica, 1993.

Sitios web:

- [Aci.org](#)
- [Bce.fin.ec](#)
- [Cemla.org](#)
- [Colac.com](#)
- [Comunidadandina.org](#)
- [Coopecuador.com](#)
- [Coopnetaldia.org](#)
- [Dgrv.or](#) [Eclac.org](#)
- [Eclac.org](#)
- [Javeriana.edu.co](#)
- [Oit.org](#)
- [Superban.gov.ec](#)
- [Woccu.org](#)