

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.156 (SEM.29/4)
19 de mayo de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión de Expertos sobre Estrategias contra la Pobreza

México, D.F., 22 y 23 de mayo de 1989

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

INFORME PRELIMINAR SOBRE LA EXPERIENCIA DE TRABAJO DE LA
CEPAL/MEXICO CON LOS SISTEMAS COOPERATIVOS FEDERADOS
DE AHORRO Y CREDITO DEL ISTMO CENTROAMERICANO

Documento elaborado por la Unidad de Desarrollo Social.

Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

tensiones políticas derivadas de la profundización de la heterogeneidad de sistemas económicos sociales vigentes en la región.

5. Al mismo tiempo que el proceso de integración atravesaba por una serie crisis, las economías centroamericanas, en parte como efecto de lo anterior, padecían un deterioro muy grande, particularmente en los niveles de empleo y en los sectores externos. Esta crisis coincidió con el cuestionamiento de los paradigmas básicos de la política económica que habían orientado a a las economías centroamericanas durante el período de la posguerra.

6. En este contexto, la CEPAL/México consideró urgente iniciar un programa mediante el cual el sector de los pequeños propietarios centroamericanos explorara las posibilidades de cooperación regional y, de esta manera, se abrieran nuevas áreas de diálogo intercentroamericano y se inyectara la participación de nuevos actores al proceso de integración.

7. Por otra parte, la crisis de los paradigmas económicos había desencadenado el interés por conocer las experiencias de desarrollo a una escala microeconómica capaz de enseñar los procesos mediante los cuales los grupos sociales intentan resolver sus problemas sin esperar cambios de gran escala o a que se completen concepciones globales.

II. EL PROYECTO CEPAL/GOBIERNO DE LOS PAISES BAJOS

8. El proyecto realizado con el auspicio del gobierno de los Países Bajos estuvo dirigido, esencialmente, a fortalecer los vínculos entre las federaciones centroamericanas, a conocer y analizar algunas de las experiencias de desarrollo y a detectar aquellas áreas en las cuales, eventualmente, podría contribuir la CEPAL.

9. El estrechamiento de vínculos se dio básicamente a través de la discusión de experiencias sobre temas de interés común, tales como la diversificación de la actividad empresarial en diversos campos versus su especialización en el campo financiero; la conveniencia o inconveniencia de las donaciones; las relaciones con los gobiernos nacionales, etcétera.

10. El análisis de las experiencias de desarrollo local reveló el potencial de estas organizaciones para resolver algunos de los problemas más urgentes de las poblaciones centroamericanas. En Honduras, en la pequeña población de Langue, situada en la frontera con El Salvador se observó que la cooperativa de ahorro y crédito del lugar fue un instrumento poderoso para lograr el éxito del programa de introducción de silos metálicos, los cuales

sustituyeron sistemas anticuados de almacenamiento de cosechas que provocaban grandes pérdidas. En Guatemala, en la aldea Argueta, situada en el altiplano guatemalteco, una de las áreas más pobres del país, la cooperativa había logrado movilizar ahorros locales en forma de capital y de cuentas de ahorro. También había financiado actividades de agricultura y comercio en pequeño, los estudios secundarios de varios jóvenes del lugar y la construcción del centro comunal. Además había adquirido un terreno para dedicarlo a la experimentación e introducción de semilla mejorada y al control de enfermedades de aves de corral.

11. En El Salvador se registraron experiencias similares. Por ejemplo, se habían organizado cooperativas de ahorro y crédito para atender las necesidades de financiamiento de los comerciantes de los mercados locales de Santa Ana. Esta es una tarea especialmente difícil porque requiere un manejo muy oportuno del crédito y porque la competencia del agiotista es muy fuerte. Las cooperativas habían logrado una buena atención de las necesidades de sus asociados, una recuperación excelente de los créditos y habían presionado a la baja las tasas de interés cobradas por los prestamistas.

12. En Nicaragua se combinaban una serie de factores para convertir la experiencia de las cooperativas de ahorro y crédito en algo interesante. Por un lado, lograron mantenerse como organizaciones, pese a que sus asociados provenían de diferentes partidos políticos y tenían opiniones diferentes y hasta encontradas sobre la situación del país. Según un observador de la sociedad nicaragüense, miembro destacado de la federación de cooperativas de ahorro y crédito de Nicaragua y de la prensa local, las organizaciones de ahorro y crédito eran probablemente las únicas que no habían sido pulverizadas por la creciente polarización política registrada en el país. Por otra parte, aun en las circunstancias extremadamente difíciles en que se desenvolvía la economía de Nicaragua, las cooperativas de ahorro y crédito lograron éxitos parciales en la solución de algunos problemas urgentes de sus asociados. La cooperativa Humberto Aguilar, por ejemplo, logró proveer de útiles escolares a los hijos de los asociados. También logró instalar una tienda de bienes de consumo básico y montó exitosamente una operación de comercialización de cítricos.

13. Se conocieron casos también de cooperación exitosa entre programas gubernamentales y federaciones de cooperativas de ahorro y crédito. En el distrito de Guararé, en Panamá, el Banco de Desarrollo Agrícola siempre había

encontrado problemas en la recuperación de créditos otorgados a empresarios agrícolas pequeños. Mediante un acuerdo especial con la Federación de Panamá, el Banco entregó la administración del programa financiero en ese lugar a esta última. Los resultados fueron exitosos. Esto ilustra el potencial que tienen estas organizaciones para sacar adelante programas de apoyo al pequeño empresario, que normalmente no son bien administradas por entidades gubernamentales.

14. Junto a las experiencias anteriores, se observó que las federaciones y las cooperativas mantenían programas permanentes de capacitación financiera. En varias poblaciones apartadas, se encuentran administradores de cooperativas que conocen los instrumentos básicos de contabilidad, están atentos a la evolución de algunas variables financieras tales como las diferentes tasas de interés y conocen algunos principios básicos de administración financiera.

15. Conforme el proyecto avanzaba en su ejecución, la CEPAL confirmaba la impresión inicial que la cooperación entre pequeños empresarios centroamericanos ofrecía un campo fértil para promover la idea de la integración centroamericana. Las variadas experiencias de cada uno de los sistemas cooperativos de ahorro y crédito ofrecían una oportunidad muy grande para realizar un intercambio de experiencias y transferencias tecnológicas. Por otra parte, la CEPAL fue observando que había áreas problemáticas que debían ser atendidas para desarrollar mejor el potencial de los sistemas cooperativos de ahorro y crédito.

III. EL PROYECTO CEPAL/PNUD

16. En junio de 1987, la CEPAL/México, con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inició una segunda etapa de trabajo con los sistemas cooperativos federados de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano. El proyecto tenía dos objetivos básicos: a) asistir a las federaciones en el campo de la planeación financiera para que realizaran mejor las funciones de captación y colocación de recursos financieros, así como mejoraran sus decisiones gerenciales; b) fomentar la cooperación técnica entre las federaciones.

17. Al observar de cerca el trabajo de las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, se constata la siguiente paradoja: aunque operan en un mercado altamente riesgoso, las técnicas financieras muestran un rezago

notable. Los bancos comerciales, al contrario, operan en un mercado menos riesgoso, pero cuentan con un personal de larga experiencia en el terreno bancario y con arreglos institucionales, tales como el funcionamiento del banco central como prestamista de última instancia, que disminuye aún más el riesgo de sus operaciones.

18. Las actividades del proyecto PNUD/CEPAL en el campo de la planeación financiera detectaron, entre otros, los siguientes problemas: Primero, falta de sincronización entre la estructura de vencimientos de los pasivos y de los activos; segundo, privilegio de las operaciones de crédito sobre las de movilización de ahorro interno; tercero, comportamiento insatisfactorio de la rentabilidad de las empresas cooperativas; cuarto, poca integración con los sistemas financieros formales; quinto, insuficientes mecanismos de control, supervisión y regulación financieras; y sexto, escasa interiorización de las experiencias propias de los fracasos y de los éxitos.

19. El primer problema se expresa en situaciones de iliquidez, las cuales eventualmente pueden conducir a la quiebra de la empresa. En este campo, se ha notado que los activos representados por la cartera de préstamos se colocan a plazos mucho más largos que los necesarios para que la actividad a que se dedican complete su ciclo de producción y venta. Esto se agrava en algunas ocasiones por la tendencia a capitalizar intereses o a extender nuevos créditos una vez que una porción de los anteriores ha sido reembolsada. En el lado de los pasivos, se encuentra una participación importante de créditos provenientes del exterior dirigidos a financiar proyectos específicos. Se han registrado casos como los siguientes: i) que el crédito otorgado por la organización de ahorro y crédito se extiende por un período mayor al que fueron prestados los recursos externos; ii) que los riesgos y dificultades de administración de los créditos financiados con estos recursos externos no son adecuadamente contemplados. Ambos revelan un problema de sincronización de activos y pasivos. En el primer caso, la relación es directa. En el segundo, la relación es menos obvia, pero se ha convertido en fuente de fracasos muy costosos para las cooperativas y las federaciones y de frustraciones para las entidades externas que han participado en los programas.

19.1 En otros casos, cuando las federaciones o las cooperativas han sido exitosas en movilizar el ahorro interno mediante depósitos a la vista o a plazo, el problema ha consistido en que los plazos a los cuales se captan

estos ahorros son menores a los que normalmente se colocan los recursos. Este problema se agrava cuando el costo de este tipo de pasivos se encarece debido a políticas de liberalización financiera porque a los plazos excesivos hay que añadir ahora la necesidad de que sean proyectos muy rentables. Normalmente la combinación de estos factores ha producido fracasos lamentables.

19.2 En cambio, el capital es un componente poco importante de los pasivos. Esto es contradictorio, a primera vista, con la naturaleza de los créditos que otorgan estas instituciones. Por un lado, la operación en mercados de alto riesgo debiera llevar a que el capital tuviera una participación más importante con el objeto de proteger a la empresa contra posibles pérdidas así como convertirlas en evaluadoras más cuidadosas de los proyectos a ser financiados, puesto que su propio dinero estaría en juego.

20. El privilegio de las operaciones de crédito sobre los programas de movilización de ahorro es otro rasgo característico del funcionamiento de los sistemas cooperativos de ahorro y crédito. Las repercusiones de este problema pueden analizarse desde diversos ángulos. En primer lugar, la racionalización de la existencia de la cooperativa se describe en términos de proporcionar crédito a los asociados. De esta forma, tanto la movilización de capital para la cooperativa como la movilización de ahorros se presenta al candidato a asociado o al asociado mismo como requisitos para lograr el acceso al crédito. Normalmente, este proceso está escrito en los estatutos de la cooperativa de forma tal que no deja duda de que el asociado tiene derecho a un monto de crédito varias veces superior a su aportación de capital. Por otra parte, es una práctica común que los asociados reciban dividendos en proporción directa al monto de créditos utilizados durante el período.

20.1 El funcionamiento indicado repercute de la manera siguiente: Por un lado, existe un mecanismo que autoestimula la generación de créditos a los asociados por encima de los recursos provenientes del ahorro interno. En un extremo, ésta podría ser una razón básica que explique la tendencia de los sistemas cooperativos de ahorro y crédito a contraer deudas con instituciones ajenas. En segundo lugar, esta presión puede explicar parcialmente los problemas de liquidez que muchas veces enfrentan estas organizaciones. En tercer lugar, la práctica de situar al crédito como la actividad central que justifica la existencia de la cooperativa puede llevar aparejadas dos

consecuencias indeseables: un escrutinio poco cuidadoso de las solicitudes de crédito y una política muy blanda de recuperación del crédito. En ambos casos, se debilita la calidad de los activos y se merman los ingresos provenientes de ellos. En consecuencia, la liquidez y la solvencia de las instituciones se ponen en riesgo. En cuarto lugar, esta característica de los sistemas cooperativos de ahorro y crédito puede tener el efecto indeseable de convertir en deudores a aquellos asociados que podrían ser ahorradores netos. Esto queda aún más claro cuando se determina que, en quinto lugar, la forma de operación descrita anteriormente pone en riesgo la seguridad de los ahorros y del capital colocados por ahorradores netos en las cooperativas de ahorro y crédito.

21. La rentabilidad de las empresas cooperativas muestra también tendencias preocupantes. Existen diversas razones que explican este fenómeno. Por un lado, está el hecho comprobado de que la intermediación bancaria tradicional enfrenta una reducción importante de los márgenes financieros. La forma en que la banca comercial ha enfrentado este problema ha consistido en la diversificación de servicios a sus clientes. En el caso de los sistemas cooperativos de ahorro y crédito, la intermediación tradicional también ofrece márgenes insuficientes, con el agravante de que la mayoría de ellos no han emprendido un proceso de diversificación de servicios financieros capaz de convertir en rentables sus operaciones. En los casos de Guatemala y Honduras, las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito han logrado atenuar este problema mediante la introducción del servicio de los seguros. En el caso de Nicaragua, tanto las federaciones como las cooperativas han incursionado en actividades comerciales que les han permitido obtener rentabilidad.

21.1 En contra de la rentabilidad también operan los costos administrativos. Sin embargo, los análisis efectuados no revelan que éstos constituyan un problema importante. Por último, las políticas macroeconómicas globales también repercuten en el comportamiento de la rentabilidad a través de los costos de los recursos captados por los sistemas cooperativos. Esto es especialmente cierto cuando estas políticas macroeconómicas se acompañan de liberalización financiera. Los costos de los pasivos suben dramáticamente, justo en momentos en que la incertidumbre y el comportamiento de la economía reducen la rentabilidad esperada de los proyectos de inversión. En consecuencia, se puede tener un cuadro en el cual los costos de los pasivos

no pueden ser compensados por los ingresos provenientes de una colocación sana de los recursos.

22. También se ha constatado que los sistemas cooperativos de ahorro y crédito no presentan una integración con los sistemas financieros formales que les permita un desarrollo financiero más sólido y completo. Por un lado, no se ha empleado suficientemente los instrumentos financieros tales como pagarés, letras de pago, etc., para trasladar recursos del sector financiero formal al sector financiero cooperativo. Por otro, no se han desarrollado suficientemente esquemas que permitan juntar los recursos dispersos en las federaciones y cooperativas para lograr una inserción más rentable en el sistema financiero. Esto es particularmente cierto en el caso de los pequeños ahorros, que individualmente no obtienen pago de intereses o logran el pago de éstos sólo en los tramos más bajos. La federación de Panamá ha desarrollado un esquema que permite juntar todos los ahorros pequeños en una cuenta grande con la cual obtienen los intereses más altos. En tercer lugar, los sistemas cooperativos no han explotado suficientemente su capacidad conjunta para lograr arreglos financieros con los bancos locales que les permitan tener acceso inmediato a recursos en caso de necesidad. Por último, con la excepción de la federación de El Salvador, el resto de federaciones no ha logrado arreglos con los bancos centrales para utilizar las líneas crediticias que éstos controlan. Esto es lamentable porque se pierde una oportunidad de complementar el trabajo del banco central con las cooperativas de ahorro y crédito. En algunos países centroamericanos se da el caso de que existen líneas crediticias que no se utilizan porque a los bancos comerciales no les interesa y ni los bancos centrales ni las federaciones de ahorro y crédito conocen el potencial de mutua cooperación que existe en estos campos. Dos ejemplos lo demuestran: En Panamá, la Comisión Bancaria Nacional confió a la federación la administración de un programa de financiamiento a la microempresa con resultados muy positivos. En El Salvador, el Banco Central ha abierto una línea de crédito de aproximadamente 2 millones de dólares para que la federación la coloque entre pequeños agricultores productores de granos básicos. La experiencia también ha sido exitosa.

22.1 Una mayor integración a los mercados financieros formales también tendría un efecto de aprendizaje y fortalecimiento en los sistemas cooperativos de ahorro y crédito. Por un lado, les pondría exigencias más duras en cuanto a la calidad de la cartera y de los esquemas contables. Por

otro, contribuiría a crear la infraestructura adecuada y la experiencia necesaria para que los recursos financieros transiten más libremente entre los distintos estratos de empresarios, de lo cual saldrían beneficiados especialmente los pequeños empresarios.

23. Las reflexiones anteriores fundamentan la necesidad de que las cooperativas de ahorro y crédito cuenten con mecanismos adecuados de supervisión, control y regulación financiera. Hasta el momento, los logros en este sentido son de alcance diverso. En algunas cooperativas y federaciones, operan estos mecanismos en forma relativamente eficiente; pero es evidente que se hace necesario un trabajo más sistemático. Estos mecanismos servirían para montar un sistema de vigilancia que permita detectar prácticas gerenciales muy arriesgadas, fraudes u operaciones financieras y contables que ponen en entredicho la solvencia de la empresa cooperativa.

24. Quizás el último punto de análisis que debería tomarse en cuenta es que los sistemas cooperativos de ahorro y crédito no han decantado en forma sistemática sus propias experiencias de fracasos y de éxitos. Esto se vuelve muy importante cuando se presentan oportunidades de apoyo externo, que normalmente traen consigo un recetario que desean poner en práctica. En algunos casos, este recetario contiene propuestas y políticas que ya fueron practicadas en algún lugar de los sistemas, pero su experiencia no se encuentra diseminada e interiorizada en las organizaciones. A veces, el resultado es una dolorosa repetición de fracasos. Los apoyos externos a veces incurren en otra falta importante: Ignoran los casos de experiencias exitosas y se lanzan a la puesta en práctica de esquemas supuestamente mejores sin aprender de la propia experiencia local. De aquí la importancia de compenetrar a los sistemas cooperativos de ahorro y crédito de su historia empresarial, de sus debilidades y fortalezas, de sus oportunidades y amenazas. Sólo en esas condiciones puede darse una absorción productiva de los recursos movilizados ya sea que provengan de sus propios sistemas o del exterior.

25. El proyecto CEPAL/PNUD ha encontrado un oído receptivo en los dirigentes del cooperativismo de ahorro y crédito. En algunos casos, se ha tratado de avanzar en las líneas planteadas por el proyecto. Pero, en general, los dirigentes y administradores cooperativistas han reconocido que este proyecto

IV. LAS PERSPECTIVAS

27. Durante los días 7 y 8 de diciembre de 1988, funcionarios del PNUD y de la CEPAL, dirigentes y funcionarios de las cooperativas de ahorro y crédito de Centroamérica y personal del proyecto realizaron una Reunión Tripartita con el objeto de evaluar los avances del proyecto. En esa ocasión, tanto los funcionarios del PNUD como de las Federaciones y de la CEPAL expresaron su satisfacción por los logros obtenidos. En especial, se observó que el proyecto había contribuido eficazmente a promover la cooperación técnica entre estos sectores de las sociedades centroamericanas, así como a mejorar las técnicas financieras utilizadas por las federaciones para promover el ahorro y la inversión de los estratos de pequeños empresarios.

28. En vista de que el consenso de los participantes era que el proyecto debía continuarse, la CEPAL procedió a preparar un nuevo proyecto. En éste se contempla realizar actividades en las siguientes áreas: promover el estudio de casos de las cooperativas de ahorro y crédito, con el objeto de que estas organizaciones puedan hacer mejor uso de su rica y variada experiencia para tomar decisiones gerenciales; establecer un mecanismo de control y supervisión financiera de los sistemas cooperativos de ahorro y crédito; fortalecer el desarrollo financiero, entendiendo por esto la puesta en práctica de nuevos instrumentos financieros y una mejor integración de las federaciones con sus respectivos sistemas financieros nacionales; el desarrollo de nuevos instrumentos y servicios financieros junto a la mejor integración con los sistemas financieros nacionales estarían dirigidos a mejorar la rentabilidad de los sistemas; por último, tomando en cuenta la experiencia exitosa de cooperación intercentroamericana, se contempla el desarrollo de intercambio de experiencias y cooperación horizontal entre las federaciones de ahorro y crédito de Centroamérica y entre éstas e instituciones parecidas del resto de América Latina.