

Hugo Jácome, Emilia Ferraro, Jeannerre Sánchez

Microfinanzas en la economía ecuatoriana una alternativa para el desarrollo



FLACSO
SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



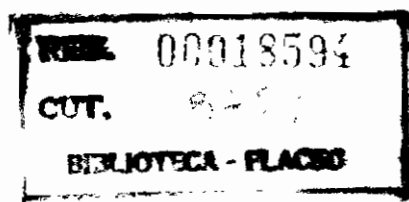
Presidencia de la
República del Ecuador
**FONDO DE
SOLIDARIDAD**

332

Nº: 9754

J 159.m

517



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Red Iberoamericana de Economía Ecológica
Páez N19-26 y Patria,
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN-9978-67-081-5
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Cecilia Ortiz
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2004
1ª. edición: febrero, 2004

Índice

| | |
|---|------------|
| Presentación | 9 |
| Agradecimiento | 11 |
| Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo | 13 |
| <i>Hugo Jácome Estrella y Jorge Cordovez</i> | |
| Los elementos sociales en los programas de microcréditos. Una lectura sociocultural de un programa rural | 109 |
| <i>Emilia Ferraro</i> | |
| Las microfinanzas y los microempresarios de turismo en Ecuador. | 135 |
| <i>Jeannette Sánchez y Milton Maya</i> | |

Presentación

Las microfinanzas es un tema crucial pues permite combatir las prácticas de *rationamiento de crédito* que se generan en los mercados financieros y que afectan de forma directa a segmentos rurales y marginados de la población y al fomento de actividades microempresariales. En los últimos años, las microfinanzas se han constituido en un mecanismo que coadyuva al desarrollo económico y social de los países y pretenden reducir la pobreza. Las iniciativas y experiencias alrededor del mundo son amplias y diversas, con algunos resultados negativos, especialmente en casos en que se ha pensado que las prácticas microfinancieras deben ser similares a las prácticas de las instituciones financieras tradicionales. Sin embargo, mayor peso han tenido los resultados positivos en términos de su contribución a las actividades productivas, a la conformación de grupos solidarios y redes que fomentan la construcción de capitales sociales, la formación de un historial crediticio y financiero que coadyuva al aumento de la autoestima y dignidad de las familias, así como, al empoderamiento de la mujer al interior de las familias.

Desde inicios de los años noventa la comunidad internacional, a través del “Consultative Group to Assist the Poor”¹, ha apostado por las microfinanzas para alcanzar las metas de desarrollo del milenio, las cuales se han resumido en: Erradicación de la extrema pobreza y el hambre; fortalecer la educación universal; promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer; reducir la muerte infantil, mejorar la salud materna y combatir las enfermedades.

1 *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) es un consorcio de 28 agencias de desarrollo, agencias multilaterales de desarrollo y organizaciones privadas, cuyo objetivo es fomentar el acceso a servicios financieros (actividades de microfinanzas) a segmentos de la población con elevados niveles de pobreza en los países en desarrollo. (www.cgap.com)

El Ecuador ha construido a lo largo del tiempo una base sólida de instituciones de microfinanzas, que giran principalmente alrededor del sistema de cooperativas de ahorro y crédito. Asimismo, en la década de los años 90 se han creado organizaciones no gubernamentales y bancos con este enfoque. Esta característica del país y las restricciones de acceso al crédito que ha estado aplicando la banca, invitan a abordar a las microfinanzas desde un enfoque académico que contribuya a obtener resultados en términos de su alcance y de desarrollo de propuestas que fomente el desarrollo social y económico del país.

El libro “Microfinanzas en la Economía Ecuatoriana: Una alternativa para el desarrollo”, es la primera publicación del concurso interno de investigaciones auspiciado por FLACSO – Sede Ecuador y que se enmarca en una línea de investigación permanente del Programa de Economía. Este trabajo se organiza, en primer lugar por una investigación central desarrollada por Hugo Jácome, en la que se realiza un análisis de las instituciones que impulsan actividades de microfinanzas en el Ecuador, su contribución al crecimiento económico, y se examina críticamente si las estrategias financieras se han dirigido a reducir la pobreza.

A continuación, se presentan dos artículos que complementan el estudio central, elaborados por dos investigadoras de la Sede. Emilia Ferraro presenta un estudio de caso sobre la “Casa Campesina de Cayambre”, institución dedicada a actividades de microfinanzas en el país desde 1943. La autora aborda su estudio desde una dimensión “socio-relacional” de las microfinanzas como medio para comprender el funcionamiento de los programas de créditos y su eficiencia. Por último, Jeannette Sánchez analiza el rol de las microfinanzas, sus opciones y restricciones en el Ecuador, desde la problemática de las microempresas en el sector turístico.

Fernando Carrión
Directot
FLACSO – Sede Ecuador

Agradecimientos

Este libro ha sido posible gracias a la ayuda financiera de Fondo de Solidaridad quien concedió a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Ecuador los recursos necesarios para la investigación. También deseo agradecer el apoyo perseverante de Jorge Cordovez quien estuvo colaborando como asistente de investigación a lo largo de este proyecto. De igual manera, mis agradecimientos a Xavier Vaca, director de la Red Financiera Rural, quien nos asistió con el levantamiento de la información de la encuesta de microfinanzas aplicada a los miembros de la Red.

Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo

Hugo Jácome Estrella*

Jorge Cordovez**

Resumen

Esta investigación plantea que las microfinanzas han sido importantes pero no suficientes para impulsar el crecimiento económico del país, y que las estrategias de las Instituciones de Microfinanzas (IMF) no están estrechamente vinculadas a la disminución de la pobreza. Los resultados indican que las actividades de microfinanzas en el país han sido desarrolladas históricamente por las cooperativas de ahorro y crédito, pero desde los años noventa han aparecido nuevas instituciones, como algunos bancos privados. Si por un lado, el aporte de las microfinanzas al crecimiento económico del país mediante la inyección de recursos financieros es mínimo, menor al 0.80% del PIB anual; por otro lado, canaliza recursos financieros hacia sectores que generalmente sufren de racionamiento de crédito por parte de la banca privada, como es el caso del llamado "sector informal" de la economía, el cual, según se estima, contribuye con alrededor del 41% al valor agregado bruto anual (PIB) del país. Las estrategias de las IMF se han dirigido a mantener una política de "escala de alcance" dirigida hacia segmentos de población calificados como pobres o medianamente pobres, con mayores niveles de in-

* Dr. (c) en Economía Financiera por la Universidad Autónoma de Madrid, profesor e investigador del Programa de Economía de FLACSO-Sede Ecuador. Coordinador e investigador del proyecto.

** Maestro (c) en Economía por la FLACSO - Sede Ecuador. Asistente de investigación del proyecto.

gresos y que brindan mayor seguridad de pago que una política de “profundidad de alcance” que tiene un compromiso mayor con los segmentos de población en situación de extrema pobreza.

Abstract

This investigation shows that microfinance have been important but not enough to impel the country economic growth and the MFIs strategies are not connect closely with poverty reduction. The results indicate that historically microfinance activities have been developed by the Saving and Loans Cooperatives, but since the nineties new institutions have appeared, like some private banks. Although, the contribution of the microfinance to the country economic growth, trough financial resources injection, is minimum, less than the 0,80% of the annual GDP; in contrast, it canalizes financial resources towards sectors that suffer credit rationing by the private banks, like the “informal sector” of the economy, which contributes in around 41% to the GDP of the country. On the other hand, microfinance institutions strategies have been focused to maintain a policy of “scale of outreach”, which looks for a poor or moderately poor people segments, with better income levels and with more payment capacity, than a policy of “depth of outreach” that has a strong commitment with extreme poverty population segments.

Palabras clave: Ecuador, microfinanzas, crecimiento económico, pobreza, alivio de la pobreza, instituciones de microfinanzas, cooperativas de ahorro y crédito.

Introducción

Esta línea de investigación busca insertarse en el proceso de desarrollo académico de las microfinanzas, a través de la generación de información y estudios sobre el impacto, evolución y contribución de las microfinanzas al desarrollo socioeconómico del Ecuador. Esta información es imprescindible para la construcción de políticas públicas acertadas que no desdibujen las contribuciones de este mecanismo. Se entiende por lo tanto, que el debate sobre microfinanzas también pasa por el análisis del marco normativo que se aplique, y por la precisión sobre los objetivos y su alcance como mecanismo de desarrollo y de alivio a la pobreza.

Existen alrededor del mundo, algunas experiencias muy interesantes de organizaciones que fomentan las microfinanzas. Uno de los proyectos más renombrados es por ejemplo, el Banco Grameen de Bangladesh que entrega créditos a través de un sistema basado en la confianza mutua, en la responsabilidad y en la participación como garantía. Otra organización importante es Acción Popular, que desarrolla actividades en países latinoamericanos, africanos y en los Estados Unidos. En Ecuador, está representada por el Banco Solidario; en Bolivia, por BancoSol y en México por la Financiera Compartamos, entre otros.

En Ecuador, uno de los mayores logros de las microfinanzas es el sistema de cooperativas de ahorro y crédito. Además, existen algunos esfuerzos de organizaciones no gubernamentales (ONG) que han contribuido con servicios financieros a determinados sectores, comunidades y grupos de población en condiciones de pobreza, que no tienen acceso a las finanzas formales (específicamente a los bancos privados). Asimismo, se ha conformado la Red Financiera Rural (RFR) que busca aglutinar a las instituciones que hacen microfinanzas en el país.

Objetivos e hipótesis

Objetivo general

Esta investigación pretende contribuir al debate académico en torno al impacto de las microfinanzas en Ecuador desde los años noventa hasta los primeros años de la dolarización (1990 – 2002).

Objetivos específicos

- Realizar el seguimiento y el levantamiento de información de las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) reguladas y no reguladas, de ONG, de fundaciones y otras instituciones dedicadas a las microfinanzas, para observar la contribución del crédito al crecimiento económico del país.
- Analizar si las características o estrategias de las IMF del país están enfocadas, en la práctica, hacia el alivio de la pobreza, es decir, canalizadas hacia los segmentos de población muy pobre.
- Encontrar algunas características y el alcance de las microfinanzas en algunos segmentos de la población de las ciudades de Quito y Guayaquil.

Hipótesis

La hipótesis de la cual parte esta investigación radica en que en los últimos 13 años, desde 1990 hasta los primeros años de la dolarización, las microfinanzas han sido importantes pero no suficientes para impulsar el crecimiento económico nacional. Por otro lado, las estrategias de las IMF en el país, no se encuentran vinculadas estrechamente con el alivio de la pobreza, es decir, no es prioritario tener estrategias de “profundidad de alcance”, pero sí “estrategias de escala de alcance”.

Metodología

A lo largo de esta investigación se realizan tres tipos de análisis de la información levantada, la metodología para cada uno de ellos se detalla a continuación:

Microfinanzas y crecimiento económico

La metodología utilizada para encontrar la contribución de las microfinanzas al crecimiento de la economía ecuatoriana es la siguiente: identificación y análisis de los tipos de instituciones, públicas o privadas, que han realizado actividades de microfinanzas en el país desde 1990; levantamiento de in-

formación estadística y análisis evolutivo de los volúmenes de crédito otorgados con relación al PIB y al Ingreso Mixto Neto (IMN).

El PIB anual se puede obtener mediante la contribución (valor agregado) de los factores de producción en la producción total de bienes y servicios, es decir, a través de la distribución primaria o funcional del ingreso.

$$\text{PIB} = \text{RA} + \text{IN} + \text{IMN} + \text{EEN} + \text{CCF}$$

donde,

PIB = producto interno bruto = valor agregado bruto

RA = remuneración de los asalariados

IN = impuestos netos sobre la producción e importaciones

IMN = ingreso mixto neto

EEN = excedente de explotación neto

CCF = consumo de capital fijo

El IMN representa el valor agregado del sector informal de la economía, es decir, los ingresos de los trabajadores autoempleados, como: pequeños comerciantes; pequeños productores artesanales, pecuarios y agrícolas, entre otros. Se debe tomar en consideración que el conjunto del sector informal no se encuentra totalmente medido en las cuentas nacionales.

Debido al racionamiento de crédito que generalmente aplica la banca privada al sector informal, éste es atendido por las instituciones y/o programas de microfinanzas; en este sentido, mediante las siguientes relaciones se pretende tener una aproximación del aporte de las microfinanzas al crecimiento económico.

$$\text{Relación 1: } \frac{\Delta \text{M-IMF}}{\text{PIB}}$$

$$\text{Relación 2: } \frac{\Delta \text{M-IMF}}{\text{IMN}}$$

donde,

ΔM -IMF = variación anual de la cartera de crédito reportada por las instituciones de microfinanzas + el monto de crédito anual canalizado por los programas de microfinanzas del gobierno.

Muestra utilizada

El conjunto de información utilizado en este análisis comprende los datos estadísticos anuales disponibles del monto de crédito otorgado desde el año 1990 hasta el año 2002, por programas de crédito del gobierno para micro, pequeñas y medianas empresas (m-pymes), por las cooperativas de ahorro y crédito reguladas y no reguladas y por las instituciones que integran la RFR.

Microfinanzas y alivio de la pobreza

Para encontrar alguna relación entre las microfinanzas y el alivio de la pobreza en el país, se aplicó una metodología que permite identificar hacia qué segmentos de la población se han canalizado las estrategias de las IMF. Para el efecto, el análisis *cluster* permite agrupar objetos o variables en función de sus semejanzas o diferencias, de esta forma se pretende identificar si las estrategias de los grupos de instituciones de microfinanzas se han enfocado hacia el alivio de la pobreza. Por otro lado, identificar las variables que se correlacionan o se aproximan a la variable de pobreza y extrema pobreza (muy pobres).

El *cluster análisis* parte de una matriz de distancias o proximidades entre pares de sujetos o variables, la cual permite cuantificar el grado de "similitud-semejanza" (proximidad) o "disimilitud-desemejanza" (distancia) entre los objetos de estudio (individuos o variables).

Uno de los criterios utilizados para cuantificar las distancias o disimilitudes entre un grupo de sujetos es la "distancia euclídea". Esta medida se calcula a partir de la información que proporcionan las variables (criterios de clasificación), las cuales definen las características de los objetos en estudio. Al trabajar con una matriz de información que posee datos binarios, es decir "1" para indicar que cumple determinado criterio, y "0" para indicar que no lo cumple, se forman tablas 2x2 para cada par de objetos (ver cuadro 3.1).

La “distancia euclídea” se define como la raíz cuadrada de la suma de las alternativas de “cumplimiento y no cumplimiento” que arrojan las diferentes combinaciones de las tablas 2x2 para cada par de objetos.

$$D(X, Y) = \sqrt{b + c}$$

donde,

b = es la opción de “cumplimiento” de Y y “no cumplimiento” de X.

c = es la opción de “cumplimiento” de X y “no cumplimiento” de Y.

Para cuantificar las proximidades o semejanzas entre sujetos, para el caso de datos binarios, se va a utilizar el coeficiente de Rusell y Rao que mide el grado de asociación entre dos objetos.

$$RR(X, Y) = \frac{a}{a + b + c + d}$$

Por otro lado, la metodología utilizada para agrupar los objetos es la del “análisis de conglomerados jerárquico”, la cual permite realizar *n* número agrupaciones sin que estén definidas a priori. El método para el cálculo de las distancias entre grupos es la “vinculación inter-grupos”, la cual “define la distancia entre dos *clusters* como la media de las distancias entre todas las combinaciones posibles dos a dos de los elementos de uno y otro *cluster*” (Vinacua 1998).

| Cuadro 3.1 | | | |
|------------|-----------|-----------|-----------|
| | | Objeto X | |
| | | Si cumple | No cumple |
| Objeto Y | Sí cumple | a | b |
| | No cumple | c | d |

Muestra utilizada

La muestra que se ha aplicado para el estudio empírico está conformada por las entidades que son parte la RFR del Ecuador. La RFR está compuesta por 35 instituciones, de las cuales 5 realizan actividades de banca de segundo piso y 30 realizan actividades de crédito directo a la población bajo diferentes modalidades. Para este estudio se levantó información de 20 instituciones, que estuvieron predispuestas a completar la encuesta. El levantamiento de la encuesta se realizó durante los meses de marzo a julio de 2003, pero con referencia a la información de las estrategias que cada institución adoptó durante todo el período anual 2002.

En este sentido, el análisis es de corte transversal, por lo tanto, el año de aplicación es el 2002. La encuesta fue formulada a cada uno de los directores, gerentes o responsables del manejo de las instituciones de la RFR¹ (ver anexo 1).

Alcance de las microfinanzas

Para analizar el alcance de las microfinanzas, se realizó el procesamiento estadístico de correlaciones entre variables que conforman los módulos de ahorro y crédito, de la "Encuesta de género, finanzas y pobreza", que se realizó durante el año 2002² (ver anexo 2).

Muestra

La encuesta se aplicó durante los meses de mayo a agosto de 2002, a 205 hogares de seis barrios populares de Quito y Guayaquil: Bastión Popular (80 observaciones) de la ciudad de Guayaquil; Barrio Nuevo (13 observaciones), Ex-Combatistas (41 observaciones), Itchimbia (13 observaciones), Lucha de los Pobres (23 observaciones) y Solanda (35 observaciones), de la ciudad de Quito.

1 La encuesta se realizó gracias al apoyo del director de la RFR, Ec. Xavier Vaca, y de la Ec. Cristina Muñoz, funcionaria de esta misma organización. La RFR se encargó de enviar y de explicar a cada uno de sus afiliados, la forma de contestar cada una de las preguntas de la encuesta.

2 El levantamiento de las encuestas fue coordinado por la Dra. María Floro del Departamento de Economía de la American University, bajo el convenio suscrito con FLACSO en julio de 2002.

Marco conceptual

Concepto

Las microfinanzas nacen como un mecanismo financiero alternativo a los mercados financieros formales, como bancos regulados y bolsas de valores, para hacer frente a los problemas de racionamiento de crédito o prácticas de *redlining*, que aplican estas instituciones a grandes segmentos de la población, especialmente a las personas de bajos ingresos o geográficamente distantes de las zonas urbanas. Esta característica permite que las microfinanzas tengan un alto grado de importancia en la formulación de políticas para la reducción de la pobreza, mediante la provisión de servicios financieros, como ahorro, préstamos, seguros, entre otros. De esta forma, se logra una mayor profundización financiera o “profundidad de alcance” (Gulli 1999), al permitir que hogares y personas que se encuentran en la línea de pobreza o por debajo de ésta, puedan acceder a programas de microcrédito.

Además, las microfinanzas promueven el desarrollo de microempresas y de esta forma procuran contribuir a la generación de mayores ingresos o mayores fuentes de empleo y volver más dinámico el sector informal, así contribuyen al desarrollo económico de los países (González-Vega, Prado y Millet 2002).

Enfoques

Los desarrollos teóricos y empíricos de los últimos años en torno al tema, se han centrado en la búsqueda de una correlación directa entre microfinanzas y reducción de la pobreza, incremento del empleo, empoderamiento de la mujer, desarrollo económico, profundización financiera, entre otros. Pese a la variedad de temas que abordan las microfinanzas, existen dos tendencias bien marcadas sobre su evolución en estos últimos años; la primera, el enfoque de sistema financiero y, la segunda, el enfoque de alivio de la pobreza (Gulli *Ibid.*).

La primera se basa en un modelo de instituciones apegadas a las reglas de mercado, es decir, que buscan auto sostenimiento financiero, rentabilidad, tienen identificado su segmento de mercado, que no necesariamente son los más pobres, no existen subsidios y están dispuestas a competir con

otras instituciones. Tienen, asimismo, la posibilidad de captar fondos de bancos de segundo piso, con enfoque de microfinanzas, y fondos de donantes. Para este tipo de instituciones, el objetivo no necesariamente es el alivio de la pobreza o ayuda a la gente muy pobre, sino tener un segmento de mercado que les permita generar rentabilidad financiera. En este sentido, su contribución se encamina al crecimiento económico de un país, debido al volumen de recursos que inyectan para actividades productivas, pero es posible que actúen con mayor severidad que la banca privada tradicional, tanto en tasas de interés como en plazos de cobro y garantías.

La segunda, se fundamenta en la tesis de que las microfinanzas, si bien son necesarias para aliviar los problemas de pobreza, no son suficientes. A diferencia de la tendencia anterior, aquí se interpreta a las microfinanzas con un objetivo mucho más social y engloba al microcrédito en un conjunto de actividades que deben ser promovidas por los gobiernos centrales y seccionales, las organizaciones comunitarias, los donantes y la sociedad en su conjunto, para combatir la pobreza. En esta línea, se toma en consideración la existencia de personas que viven en situación de pobreza y extrema pobreza, a las cuales las mismas leyes de mercado les han excluido a través del racionamiento de crédito. En este sentido, juegan un papel muy importante las políticas gubernamentales como subsidios, fondos de donantes, infraestructura paralela que se incorpore en términos de salud y educación, programas de nutrición infantil, cadenas productivas y de comercialización integral que permitan dar viabilidad a programas de fomento de microempresas y autoempleo, y los servicios microfinancieros paralelos como el ahorro y los seguros. Estas características permiten que este enfoque tenga un mayor impacto en términos de profundidad de alcance que el primer enfoque.

La diferencia de enfoques marca distancias entre la capacidad del segundo para alcanzar a grupos sociales bajo el umbral de pobreza, es decir, una mayor profundidad de alcance, frente al primero que tiene una mayor escala de alcance, o sea que llega a un mayor número de personas pero no necesariamente a las más pobres, como lo demuestran los estudios de Hulme y Mosley (1996).

Crédito y crecimiento económico

Uno de los mayores problemas que tienen las familias con bajos niveles de ingreso y las micro, pequeñas y medianas empresas (m-pymes) es la dificultad para acceder a los servicios financieros. Las barreras de entrada a los sistemas financieros formales (bancos, financieras y mercado de valores), derivan en una serie de problemas que van desde la imposibilidad de impulsar actividades de inversión productiva, de servicios, en capital humano, en tecnología, entre otros, hasta la exclusión y empobrecimiento de grandes segmentos de la población. Esta situación limita la posibilidad de incrementar el nivel de ingresos de las familias, inversión de las m-pymes y la generación de fuentes de empleo.

Probablemente uno de los mayores problemas es el “racionamiento del crédito”, término que ha sido utilizado para explicar el comportamiento de la oferta y la demanda en los mercados competitivos de crédito³. Existen dos formas de racionamiento del crédito, la primera, sucede cuando se raciona total o parcialmente la cantidad demandada de crédito a un determinado segmento de prestatarios, y la segunda, cuando se limita el crédito a un número determinado de miembros de un segmento de prestatarios (Keeton 1979).

La primera forma de racionamiento de crédito puede agudizarse, es decir, cuando se provoca la exclusión total de los mercados de crédito a determinados segmentos de la población por su bajo nivel de ingreso, raza, género o a m-pymes que desarrollan determinadas actividades productivas. Esta práctica, que aplican generalmente las instituciones financieras tradicionales como los bancos privados, se conoce como *redlining*, y se da principalmente cuando “los prestatarios no tiene suficientes flujos de caja futuros o garantías para respaldar su demanda de crédito” (Freixas y Roche 1997).

Los aportes teóricos realizados por Akerlof (1970), Spence (1973), Stiglitz y Rothschild (1976), Stiglitz y Weiss (1981), sobre el comportamien-

3 El mercado de crédito no cumple con el equilibrio *walrasiano* que supone que la oferta iguala a la demanda en todos los mercados. Los “fallos del mercado” ocasionan prácticas de *racionamiento de crédito*, debido a que la demanda de crédito supera a la oferta, independientemente del tipo de interés que se pueda aplicar para encontrar el equilibrio de mercado.

to de los mercados bajo *información asimétrica*⁴, permiten identificar dos razones que explican el racionamiento del crédito por parte de las instituciones financieras formales (IFF), el riesgo moral y la selección adversa.

El riesgo moral ocurre cuando los agentes económicos tienen incentivos para emprender actividades de mayor riesgo. Si los prestamistas (bancos) suben los tipos de interés, los prestatarios se verán motivados a invertir en actividades que impliquen asumir mayores riesgos para cubrir los costos del financiamiento y obtener utilidad. Este comportamiento aumenta el riesgo de impago y la disminución del rendimiento esperado del prestamista, incentiva a prácticas de racionamiento del crédito.

La selección adversa ocurre cuando el prestamista no discrimina entre prestatarios y aplica un mismo tipo de interés para todos. Al subir los tipos de interés, en busca del equilibrio de mercado, los prestatarios adversos al riesgo se verían desalentados por demandar créditos, atrayendo a los prestatarios con mayor riesgo de impago, lo cual ocasiona la disminución del rendimiento esperado del prestamista, por lo que preferirá racionar el crédito.

Ante estos problemas, los prestamistas (bancos) se verán enfrentados a racionar el crédito, ya que la demanda superará a la oferta, y a buscar mecanismos para minimizar el riesgo de impago entre las personas o empresas que demandan crédito. El inconveniente radica en que estos mecanismos pueden reflejarse en prácticas de *redlining*, que limitan el acceso al crédito a personas con bajos niveles de ingresos y m-pymes con poca o ninguna capacidad de dar garantías (colateral de un préstamo), ocasionando *restricción de liquidez*⁵.

Cuando las personas y m-pymes tienen restricción de liquidez, ven limitadas sus posibilidades de realizar gastos de inversión (activos fijos e inventarios), gastos en bienes durables de consumo, gastos en educación, capacitación, salud e investigación y desarrollo, lo cual provoca que la capacidad productiva futura de la economía se vea afectada. El crecimiento económico de un país está relacionado con la inversión, es decir, con el aumen-

4 Se tienen problemas de información asimétrica en los mercados de crédito, cuando el prestamista no conoce toda la información que maneja el prestatario, es decir que el prestatario tendrá mayor información sobre el uso y fin de los recursos obtenidos a través de un crédito.

5 La *restricción de liquidez* es la imposibilidad para acceder al crédito sobre la base o expectativas del flujo de ingresos futuros, debido a que los prestamistas pueden considerar que no existe certidumbre de éstos y por ende de la capacidad para pagar el crédito (Sachs y Larraín 1993).

to del *stock* de capital, del capital no físico (recursos humanos) y con el progreso tecnológico.

En este contexto, las IMF y las COAC juegan un papel fundamental para canalizar servicios financieros (crédito, ahorro y seguro) hacia los sectores generalmente excluidos por el sector financiero tradicional, procurando disminuir la restricción de liquidez y fomentando la creación y sostenimiento de m-pymes, la generación de fuentes de empleo e impulsando un proceso de acercamiento y acceso progresivo al sector financiero tradicional⁶.

Crédito y pobreza

El acceso al crédito en sectores de población con niveles de bajos ingresos ha sido estudiado intensamente en la última década, debido a la serie de impactos que presenta en los órdenes económico y social, fundamentalmente en el relacionado con el alivio de la pobreza. Desde inicios de los años noventa la comunidad internacional ha apostado a las microfinanzas, en general, y al crédito, en particular, para alcanzar las metas de desarrollo del milenio⁷, que incluyen la erradicación de la extrema pobreza en el mundo (CGAP 2002). En la Primera Cumbre de Microcrédito, celebrada en Washington D.C., en febrero de 1997, se comprobó el gran número de actores que trabaja en este tema, 2.900 participantes en representación de 137 países. Asimismo, se dio inicio a una campaña mundial de créditos y otro tipo de servicios financieros, hasta el año 2005, para el fomento del trabajo individual, dirigido especialmente a las mujeres y a los 100 millones de familias más pobres del mundo (Microcredit Summit Campaign 2003).

Si bien el crédito no es la única política que contribuye a la reducción de la pobreza, es probablemente uno de los mecanismos que permite superar limitaciones económicas y de calidad de vida de las personas, mediante la acumulación de bienes. Contribuye a las actividades económicas a través

6 Las personas y m-pymes que empiezan a tener una cierta cultura financiera, un historial como sujetos de crédito y un incremento de sus ingresos, tienen posibilidades de ir accediendo a los intermediarios financieros tradicionales, como un banco que tenga un enfoque de microfinanzas y que brinde servicios financieros para m-pymes.

7 Las metas de desarrollo del milenio sobre reducción de la pobreza, que promueve CGAP a través de las microfinanzas son: 1) Erradicación de la extrema pobreza y el hambre, 2) Fortalecer la educación universal, 3) Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, 4) Reducir la muerte infantil, mejorar la salud materna y combatir las enfermedades.

de la compra de insumos para la producción, asegurando un cierto nivel de consumo frente a problemas de volatilidad de los ingresos, fomentando la conformación de grupos solidarios y redes que estimulan la construcción de capitales sociales, lo cual permite la formación de un historial crediticio y financiero que coadyuva al aumento de la autoestima y dignidad de las familias, así como al empoderamiento de la mujer al interior de las familias (Gulli *Ibid.*; CGAP *Ibid.*).

La literatura sobre los estudios de impacto de la contribución de las microfinanzas es abundante y cubre varios países, no solamente aquellos en situación de desarrollo sino también países desartollados. Estos estudios recogen una serie posiciones a favor y en contra de la efectividad de los programas de microfinanzas como estrategias para reducir la pobreza (Hulme y Mosley 1996; Zaman 2001; Vonderlack y Schreiner 2001; Hassan 2002; Khandker, Khalily y Kahn 1995; González-Vega y Chaves 1996; González-Vega, Prado y Miller 1997; Motduch 1998; Mknelly y Dunford 1998; Bhatt y Shui-Yan 2001; entre otros).

Pese a que los estudios de impacto de las microfinanzas están llenos de errores metodológicos, existe un cierto consenso en cuanto a su aporte en el alivio de la pobreza, pero queda claro que no debe ser el único mecanismo utilizado para lograr este objetivo con efectividad, es necesario que la infraestructura y servicios públicos lleguen a los sectores marginados y de bajos ingresos, por lo que las microfinanzas son únicamente una parte de un conjunto de las políticas que se fueren a aplicar. Por otro lado, no es menos cierto que la eficiencia y la libre competencia de entidades de microfinanzas estén sumamente cuestionadas, y constituyen factores que repercuten estrechamente en el impacto de los programas dirigidos a aliviar la pobreza. Si bien los estudios de impacto tratan de analizar las condiciones socioeconómicas de los grupos de personas antes, durante y después de un determinado programa de microfinanzas, muy pocos abordan la eficiencia, capacidad técnica, capacidad humana y la situación monopólica de las instituciones que realizan actividades microfinancieras, en el éxito o fracaso de los programas que desarrollan.

Las microfinanzas en Ecuador

Reseña económica y social del Ecuador

El crecimiento económico del Ecuador durante estas tres últimas décadas ha estado marcado por una serie de factores externos e internos, que han provocado desequilibrios sociales, ambientales y económicos. Los años setenta estuvieron acompañados del auge petrolero (Larrea 1992), de elevadas tasas de crecimiento del PIB, de un fortalecimiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, pero sin perder la característica de ser un país exportador de bienes primarios, y de un incremento agudo del endeudamiento externo. Durante este período, concretamente entre 1972 y 1973, existió un aumento en términos reales del gasto social⁸ como porcentaje de PIB al pasar del 10.2% al 11.4%, debido justamente al auge petrolero, y a finales de la década e inicios de los años ochenta el gasto social pasó a ser el 13.5% del PIB, que constituye el mayor porcentaje registrado en los últimos treinta años (Vos y León 2003).

En la década de los ochenta, Ecuador volvió a la democracia tras las dictaduras militares del período anterior, pero factores como la crisis de la deuda, el conflicto bélico con el Perú de 1981, la caída de los precios del petróleo, el fenómeno El Niño, el terremoto de 1987 y la persistencia en el endeudamiento externo, provocaron una desaceleración de la economía que vino marcada por severos ajustes fiscales y programas de estabilización. Durante la presidencia del Dr. Oswaldo Hurtado (1981-1984), el gasto social real como porcentaje del PIB disminuyó dramáticamente al pasar del 13.5% al 11.4%; durante el gobierno del Ing. León Febres Cordero (1984-1988) se intentó recuperar el gasto social real; sin embargo, tras el terremoto del año 1987, éste quedó en un 9.9% como porcentaje del PIB. En el nuevo gobierno del Dr. Rodrigo Borja (1988-1992), el gasto social real como porcentaje del PIB tendió a recuperarse y crecer, debido en gran parte al incremento de los precios del petróleo (Vos y León *Ibid.*). Asimismo, durante este período presidencial, se impulsó el desarrollo de m-pymes, a través del apoyo a las unidades económicas informales, microempresariales y artesanales (Vos, León y Ramírez 2003).

8 El gasto social está conformado por el gasto en educación, salud, bienestar social (como seguridad social, asistencia social, bono solidario) y otros.

Durante los primeros años de la década de los noventa, la economía ecuatoriana presentaba síntomas de una leve recuperación, lamentablemente el gasto social real como porcentaje del PIB cayó del 11.8% al 8.8%. La situación del país se vio agravada fuertemente desde la segunda mitad de la década debido a algunos *shocks* externos, como el conflicto bélico con el Perú, la crisis financiera mexicana, la agudeza del fenómeno El Niño, y problemas internos políticos durante los gobiernos de Arq. Sixto Durán, Abg. Abdalá Bucarm y Dr. Jamil Mahuad. En este período, el número de personas pobres, es decir, personas que vivían en hogares cuyo consumo era inferior al valor de la línea de pobreza, pasó del 34% en 1995 al 56% en 1999. De igual forma, se registró un incremento de la extrema pobreza entre 1995 y 1999, al pasar del 12% al 21%, respectivamente. Asimismo, a finales de 1999 el desempleo creció considerablemente debido a la crisis financiera y al cierre de varias empresas y microempresas, llegó a ser el 14,4% de la población económicamente activa⁹ (SIISE 2002); finalmente, el último año de la década, 1999, terminó con un decrecimiento del PIB del 6.8% (BCE: información estadística). Esta crisis económica, política, social y financiera que atravesó el país, desembocó en la dolarización oficial y unilateral de la economía en enero de 2000 (Jácome y Falconí 2002).

Durante la dolarización, el Ecuador ha vivido una especie de tensa calma; si bien, al adoptar este sistema se preveían logros macroeconómicos sumamente ambiciosos, hasta el momento, indicadores como la inflación y la tasa de interés no han llegado a equipararse con los de Estados Unidos, como se afirmaba (BCE 2000). Por otro lado, el sector productivo ha soportado sistemáticamente prácticas de racionamiento de crédito y ha asumido las ineficiencias del sistema financiero, restando las posibilidades de desarrollo mediante el fomento y sostenimiento de micro, pequeñas y medianas empresas (Jácome y Falconí *Ibid.*). De todas maneras, después de la caída registrada en el año 1999, el PIB demuestra en estos últimos años, tasas de crecimiento que supetan el 2.8% anual, impulsadas principalmente por el sector petrolero, que representa más del 20% de participación en el PIB y la coyuntura favorable de los precios del petróleo (BCE Información estadística). Asimismo, la tasa de desempleo se ha reducido y se ha registrado una disminución de la pobreza (Vos, León y Ramírez *Ibid.*). En todo caso,

9 Personas económicamente activas de 12 años en adelante.

los problemas estructurales del país como la deuda externa pública, la cual debido a las características perniciosas del endeudamiento seguidas desde la década de los años setenta, ha provocado un círculo vicioso de "deuda para pagar deuda" (Jácome y Falconí 2001), y la falta de competitividad genuina de la economía (Jácome y Falconí 2002), entre otros problemas, ponen al Ecuador en una posición sumamente vulnerable ante *shocks* externos, y con la incertidumbre de que el gobierno pueda mantener y aumentar la asignación de recursos para gasto social, rubro fundamental para contribuir a los esfuerzos de las actividades de microfinanzas en el país.

La necesidad de proteger a la sociedad de la vulnerabilidad económica del país, pasa por adoptar políticas que permitan la reactivación de los sectores microeconómicos y superar las prácticas de racionamiento de crédito que afectan a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las personas con ingresos bajo la línea de pobreza. En este sentido, las microfinanzas deben ser parte de las políticas de gobierno y estar acompañadas de las políticas de gasto social para combatir la pobreza y extrema pobreza, para dar un impulso al desarrollo económico y social del país.

Instituciones de microfinanzas en Ecuador

Ecuador tiene una larga trayectoria de IMF vinculada, fundamentalmente, al sistema de cooperativismo. Las asociaciones gremiales y cooperativas datan de 1879, cuando se conformó la primera institución con estas características en la ciudad de Guayaquil, la Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso, de ahí en adelante el desarrollo del sistema cooperativo ha sido sumamente dinámico, así como el de las COAC. El censo de COAC a junio de 2002, reportó 350 instituciones no reguladas que atendían alrededor de 586.000 socios. La información financiera del ejercicio 2001 indica que las COAC no reguladas habían concedido un monto rotal de crédito de USD. 116'621.432¹⁰. De acuerdo con la información estadística de la Superintendencia de Bancos y Seguros -SBS- a diciembre de 2001, el número de COAC reguladas era de 26, con un volumen total de créditos concedidos

10 Este monto corresponde a la información financiera 2001 de 311 COAC que atendían a 481.000 socios aproximadamente, y que se encontraban distribuidas en un 68.8% en la Sierra, un 25.1 en la Costa y un 6.1% en la Amazonía.

de USD. 122'355.000. El número de instituciones reguladas y no reguladas y los montos de crédito otorgados reflejan la importancia del sistema cooperativo en las microfinanzas del país.

Asimismo, varias ONG, bancos y financieras han estado vinculados a actividades de microfinanzas en el país. La RFR, creada en el año 2000, agrupaba a varias de estas instituciones identificadas plenamente con estas actividades. Algunas de ellas, sin considerar a las cooperativas que datan desde años anteriores, empezaron sus actividades a partir de los años setenta y con mayor presencia durante la década de los noventa, cuando se registra la creación de un mayor número de instituciones con este enfoque. Según información de la RFR a marzo de 2002, las ONG (15) e instituciones bancarias (2) dedicadas a las microfinanzas¹¹, habían otorgado USD 95'124,993 en microcréditos para atender a un número aproximado de 192,849 prestatarios.

Por otro lado, el gobierno ha desempeñado su papel de promotor del microcrédito con varios programas para el fomento y sostenimiento de m-pymes, cofinanciados por organismos internacionales, algunos de los cuales han involucrado a instituciones como el Banco Central -BCE-, Corporación Financiera Nacional -CFN- y Banco Nacional de Fomento -BNF-.

Esta situación permite señalar que en Ecuador existen entidades que contribuyen al desarrollo de las microfinanzas, especialmente instituciones tradicionales como las COAC. De todas maneras, el reto de los actuales y futuros programas de microfinanzas que se desarrollen en el país por instituciones públicas, ONG, bancos y COAC, radica en contar con la capacidad de medir el impacto social de sus actividades y programas en términos de alivio de la pobreza y desarrollo económico.

Cooperativas de Ahorro y Crédito

- Origen y evolución de las cooperativas de ahorro y crédito

La historia del sistema cooperativo se remonta a las múltiples experiencias de asociación, especialmente en el ámbito rural y en actividades de carácter

11 Las instituciones bancarias que son parte de la RFR y que se dedica a actividades de microfinanzas son el Banco Solidario y CREDIFE del Banco del Pichincha.

agropecuario, de las diferentes culturas ancestrales alrededor del mundo. En América del Sur, la cultura Inca estaba conformada por *ayllus*, los cuales eran la expresión del sistema asociativo y del trabajo grupal. Las manifestaciones tradicionales de cooperación, que aún están vigentes en muchos países de América Latina y del mundo, se encuentran identificadas por la autoayuda, solidaridad y cooperación en las diferentes actividades que realizan sus integrantes (Barzallo 2002).

El cooperativismo se ha interpretado desde varias ópticas, entre otras, como una doctrina política, como un modo de producción, como un medio para construir sinergias sociales; pero además, se lo ha entendido, y se lo entiende actualmente, como un mecanismo que se encuentra en las estructuras sociales, políticas y económicas de muchos países, con la fuerza para producir cambios trascendentales (Barzallo *Ibid.*, Olivera 2003 y Malo 2003).

Se puede asociar al sistema de COAC con Friedrich Wilhelm Raiffeisen¹², quien dejó un legado importante para la humanidad y una rica experiencia en cooperativismo. Ese hombre impulsó el sistema COAC basado en los principios de autoayuda, autoresponsabilidad y autoadministración. La aparición, entre los sectores pobres, de prestamistas inescrupulosos que agudizaban la miseria motiva a Raiffeisen a fundar, en 1849, la primera asociación de crédito. En 1864, estableció en la ciudad de Heddesdorf - Alemania, la primera "cooperativa de ahorro y crédito", como se conocen hoy en día a estas instituciones, la cual otorgaba el derecho de voto a cada socio y concedía préstamos a bajas tasas de interés. Raiffeisen fundó alrededor de 423 cooperativas de crédito y sus ideas se extendieron por varios países (Barzallo *Ibid.*).

Actualmente, organizaciones como la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito -COLAC- y la Organización Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito -WOCCU- (por sus siglas en inglés), han contribuido al desarrollo del sistema cooperativo alrededor del mundo. En Ecuador, el sistema de COAC ha demostrado una evolución continua y sostenida a través de organizaciones como la Federación Nacional de Co-

12 Federico Wilham Raiffeisen nació en Alemania, fue un hombre preocupado por la población campesina más pobre cuando terminó el feudalismo. Impulsó la creación de cooperativas solidarias que posteriormente llevarían su nombre. Además, determinó los principios básicos sobre los cuales se desarrollan las COAC en la actualidad (Superintendencia de Bancos y Seguros 1980a).

petarivas de Ahorro y Crédito -FECOAC- y la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social. La primera, es una organización creada por las cooperarivas para complementar funciones de capacitación, asesoramiento y auditoría, entre las más importantes. La segunda fue creada en 1961, y sus actividades se orientaron a la difusión, legislación, asesoramiento y fiscalización de cooperativas; además, promulgó la "Segunda Ley y Reglamento General de Cooperativas" que tuvo vigencia hasta mediados de los ochenta.

- El Sistema cooperativo de ahorro y crédito en Ecuador

En Ecuador, el sistema de COAC inició en el siglo XIX en las ciudades de Quito y Guayaquil (1879-1900), a instancias de las organizaciones gremiales; estas organizaciones tenían como objetivos fundamentales contribuir al bienestar de sus asociados, implementar la creación de una caja de ahorro que otorgaba créditos para los socios y sus familias y solventar gastos de calamidad doméstica. A partir de 1910, se constituyeron varios tipos de organizaciones de carácter cooperativo que en su mayoría son paticinados por gremios, empleados o trabajadores (ver anexos 3 y 4).

La legislación sobre cooperativas que data de 1937, empezó a regular la constitución de las COAC en el país; pero fue en la década del sesenta, cuando el sistema de COAC cobró verdadera presencia, gracias al impulso para su organización y desarrollo por parte de la Agencia Internacional de Desarrollo -AID- y la Asociación Nacional de Uniones de Crédito de los Estados Unidos -CUNA- (por sus siglas en Inglés) (Barzallo *Ibid.*).

En este proceso intervinieron directa e indirectamente agentes ajenos a los sectores involucrados, es decir, instituciones públicas, privadas y promotores; entre estos últimos, se puede señalar la presencia de religiosos, voluntarios extranjeros y algunos profesionales que trabajaron a título personal o por encargo de alguna organización de carácter público o social. Cabe citar también la acción desarrollada por los gremios, sindicatos de trabajadores, organizaciones clasistas y personal del movimiento cooperativo.

Los objetivos principales con los que surgieron las COAC fueron: autoayuda, autogestión y autoresponsabilidad de sus socios. El principio de la auto ayuda era, y sigue siendo, el principal indicador de desarrollo de las cooperativas, tanto en el ámbito local como mundial. Además, de estos 3

objetivos generales se podrían establecer otros específicos: la copropiedad, que involucra la afiliación del socio a la cooperativa, y el compromiso que la persona adquiere al sentirse parte de la organización y hallarse comprometida con su buen funcionamiento mediante el pago oportuno de los préstamos. Por su definición, las COAC solo operaban en un área geográfica limitada, lo que les permitía tener un elevado conocimiento de los socios y de la situación local de los diferentes sectores productivos, captaban la liquidez de esa zona y la invertían en proyectos productivos en el área circundante (Superintendencia de Bancos y Seguros 1980b).

Las COAC en Ecuador, debido a su finalidad social, estaban auspiciadas por muchos sacerdotes católicos y grupos de la sociedad civil cuyo propósito era ayudar a los pobres; pero al mismo tiempo, carecían de una administración profesional, aplicaban tasas de interés que eran establecidas más por criterios sociales que financieros y no tenían como objetivo esencial la generación de utilidades. Asimismo, muchas COAC recibían donaciones de recursos financieros de grupos de apoyo que les permitieron crecer rápidamente, pese a la baja rentabilidad financiera, especialmente entre las décadas de los sesenta y setenta¹³ (ver cuadro 5.1.).

Cuadro 5.1
Evolución del número de cooperativas en Ecuador

| Año | No. Cooperativas |
|------|------------------|
| 1927 | 1 |
| 1937 | 2 |
| 1950 | 14 |
| 1960 | 63 |
| 1970 | 496 |
| 1980 | 761 |
| 1992 | 688 |
| 2001 | 332 |

Fuente: Baker (2001).
Elaboración del autor.

13 En las décadas de desarrollo antes mencionadas, las cooperativas recibían el apoyo de la AID, de la CUNA y de Credit Union League (CLUSA) (por sus siglas en inglés). Bajo esta modalidad se crea la FEACOAC, en el año de 1963 (Neff 2003).

Este apoyo financiero creó en el cooperativismo una dependencia de los recursos externos, que a la larga se tradujo en crisis del sector cuando se empezó a disminuir el apoyo de la CUNA y la AID.

- Marco legal de las cooperativas de ahorro y crédito

Como se mencionó anteriormente, el 30 de noviembre de 1937 se promulgó la primera Ley de Cooperativas -Registro Oficial No. 31 de diciembre de 1937-. Ésta se complementó con la expedición del Reglamento General, el 9 de febrero de 1938 -Registro Oficial. No. 120 de marzo 21 de 1938- (González 1980).

En el año de 1963 se emitió la Ley General de Cooperativas (LGC), que fue promulgada el 7 de septiembre de 1966. En 1968 se dictó el reglamento de la LGC, que involucró tanto a cooperativas de carácter gremial o asociaciones, como a cooperativas con un ámbito de influencia más general. En el año 1985, mediante resolución de La Junta Monetaria JM-266-85, se ratificó la naturaleza de las COAC como entes de intermediación financiera y se facultó a la SBS para realizar sus labores de control en el sistema y precautelar los intereses del público en general. Hasta esos momentos las cooperativas se hallaban bajo el control de la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social (DNC-MBS), por esta razón la SBS creó la Dirección General de Cooperativas (DGCOAC), cuyo objetivo principal radicaba en censar el número de COAC que había en el país y analizar qué cooperativas debían pasar al sistema financiero regulado, es decir, bajo el control y supervisión de la SBS.

Estos cambios en el sistema cooperativo del país, permitieron establecer una primera separación de lo que se debía entender por "cooperativas abiertas" y "cooperativas cerradas". En efecto, si los estatutos de las cooperativas contenían el vínculo común de los asociados con determinado gremio, actividad económica u organización, se debía entender que se trataba de una "cooperativa cerrada". Por el contrario, si en sus estatutos no se detallaban los vínculos antes mencionados, entonces se debía entender que la cooperativa operaba con el público en general y recibía la categoría de "abierta"; en este caso debía someterse al control de la SBS.

La SBS estableció un trabajo de campo que consistía en comprobar, *in situ*, la información que reportaban las diferentes cooperativas a la DNC-

MBS, ya que se habían detectado algunas irregularidades como: la falta de información financiera confiable, ámbito de operación más allá de lo establecido en los estatutos, COAC que habían cesado sus operaciones, COAC que se encontraban operando sin ninguna autorización y otras que habiendo contemplado en sus estatutos operaciones abiertas, se habían cerrado por conveniencia de determinado grupo o gremio, para no pasar bajo el control de la SBS.

Como resultado de este censo, la SBS calificó preliminarmente a 134 instituciones como cooperativas abiertas al público en general. Después de algunas reformas a los estatutos de unas y liquidación de otras, quedaron definitivamente un total de 122 COAC abiertas que debían pasar al control y supervisión de la SBS. Esta situación generó gran disconformidad en el sistema COAC ya que se argumentaba que la SBS pretendía controlar a las cooperativas en forma similar que a las instituciones financieras, sin tomar en cuenta su origen social.

En 1994, se emitió la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF), que ratificó nuevamente a las COAC abiertas al público como parte del Sistema Financiero Nacional, y en 1998 se emitió el Decreto Ejecutivo No. 1227, que contenía el “Reglamento de constitución, organización, funcionamiento y liquidación” de las COAC, en el que se indicaba que para su funcionamiento debían tener un nivel de patrimonio técnico mínimo de UVC. 300.000.

Esta serie de acontecimientos provocó confusión, inconformidad y desorden en el cumplimiento de la legislación implementada. Las COAC interpretaron y aplicaron la Ley según su conveniencia y bajo el amparo de manejos políticos y sindicalistas, pese a tratarse de un asunto de regulación financiera, eminentemente técnico. Adicionalmente, esto coadyuvó a la proliferación de cooperativas sin orientación definida para evadir la regulación, con limitada viabilidad financiera y con la expectativa de recibir recursos externos (Neff *Ibid.*).

Con estos antecedentes, el 4 de diciembre de 2001 se promulgó el Decreto Ejecutivo No. 2132, que derogaba el reglamento de COAC de 1998 y lo sustituía por uno nuevo. En este nuevo reglamento se estableció un proceso gradual de incorporación de las COAC abiertas y cerradas al control y supervisión de la SBS hasta el año 2005 (las COAC que se excluyen son las que tienen como requisito de entrada para sus socios el ser trabajadores de

la misma institución)¹⁴; asimismo, se estableció un monto mínimo de capital social de USD. 200.000 y se fijó el coeficiente de capital¹⁵ en un 12%, mientras que para los bancos, es del 9%.

Este reglamento planteaba algunos importantes aspectos de reforma para el sistema de COAC (Neff, *Ibid.*):

- La incorporación de los mecanismos internacionales de control y supervisión prudencial (Principios de Basilea), ya que al tener la capacidad de captar fondos del público deben estar bajo el control de la SBS para proteger a los ahorristas.
 - La clarificación del alcance de la Ley al incorporar a las COAC abiertas y cerradas bajo el control de la SBS.
 - El reconocimiento de la especialización en el sector de la intermediación financiera.
 - La unificación del control y supervisión en un solo ente especializado, la SBS, ya que había problemas de funciones y responsabilidad con la DNC-MBS.
 - La unificación de principios de gestión contable y presentación de estados financieros.
- Evolución financiera de las cooperativas de ahorro y crédito

Este análisis se divide en dos períodos y toma en consideración únicamente las COAC que han sido controladas y supervisadas por la SBS. El primer período analiza la década de los noventa, en el que se identifica la evolución de las principales cuentas del activo, pasivo, patrimonio, cartera de crédito y depósitos en ahorro; con la particularidad de que en el año 1999 se realiza un análisis más exhaustivo por los diferentes acontecimientos tanto polí-

14 Art. 2.- "Para los efectos de este reglamento, se entiende que realizan intermediación financiera con el público las cooperativas de ahorro y crédito que captan recursos en las cuentas de pasivo mediante cualquier instrumento jurídico, sea de sus socios o de terceros o de ambos, o reciban aportaciones en las cuentas patrimoniales con la finalidad de conceder créditos y brindar servicios financieros conexos. Se excluyen de esta normativa aquellas cooperativas que efectúen operaciones en forma exclusiva con sus socios, siempre y cuando el requisito para adquirir esa calidad sea el tener una relación laboral de dependencia con un patrono común".

15 El coeficiente de capital es la relación entre el patrimonio técnico y la suma ponderada por riesgo de los activos y contingentes.

ticos, económicos, financieros y sociales que vivió el país, como antecedente de la dolarización unilateral de la economía ecuatoriana.

La segunda etapa comprende los tres primeros años de dolarización del país. Se trata de identificar, durante este corto período de tiempo, algunas tendencias de comportamiento del sistema tras la aguda crisis de finales de la década pasada; se analiza un conjunto de variables relacionado con la intermediación financiera, cambios en la estructura financiera, indicadores de estructura, destino del crédito, concentración de depósitos e indicadores financieros.

Es importante señalar que la información financiera de la SBS y de otros organismos desde 1990 hasta 1999, que se utilizó en este análisis, se encontraba en sucres, por lo que se procedió a unificar toda la información en una sola moneda, dólares de los Estados Unidos¹⁶.

Los años noventa

En los primeros años de la década de los noventa, el sistema de COAC inició con la intervención y liquidación definitiva de la Cooperativa San Francisco de Asís Ltda., una de las instituciones más importantes del sector, la cual presentó problemas financieros a finales de los años ochenta. Esta situación afectó, sin duda alguna, las estadísticas generales y ratios financieros del sistema en su conjunto (ver anexo 5). El total de activos del sistema de COAC reguladas por la SBS disminuye, entre 1989 y 1990, en un 32.64%; de igual forma, los depósitos en ahorros caen un 26.37% y la cartera de crédito disminuye en un 36.32%.

En 1991 el sistema de COAC estaba constituido por 94 cooperativas, pero al 31 de diciembre de 1992 pasó a conformarse por 22 cooperativas; las 72 restantes pasaron a ser controladas por la DNC-MBS, por efectos de la Resolución N° DGC-92-098 del 12 de junio del 1992, publicada en el RO. N° 24 de 11 de septiembre de 1992. En esta resolución se disponía que se mantuvieran bajo el control y vigilancia de la SBS, fundamentalmente aquellas COAC abiertas al público cuyos activos alcanzaran o superaran el monto equivalente a 20.000 salarios mínimos vitales.

16 La conversión de sucres a dólares se realizó utilizando el promedio entre la cotización de compra y venta al cierre de cada año, para lo cual se aplicó la información estadística mensual del BCE y las memorias anuales.

Durante la mayor parte de la década, el sistema de COAC presentó un comportamiento positivo, pese a la crisis de la Cooperativa San Francisco de Asís, de esta manera la confianza del público en el sistema se fue recuperando. Así, desde 1991 hasta 1997 el saldo de cartera de crédito pasó de USD 27.682 millones a USD 107.435 millones, respectivamente; los depósitos en ahorro también aumentaron al pasar de USD. 26.531 millones en 1991 a USD. 71.913 millones en 1997.

Para 1998, el sistema de COAC sujeto al control de la SBS, se encontraba conformado por 25 entidades y dos en liquidación. Adicionalmente, como hechos relevantes en ese año, se pueden mencionar, en primer lugar, la suscripción de un convenio de cooperación y asistencia técnica con la AID, que consistía en una donación de dos millones de dólares para financiar proyectos de innovación para la microempresa ofrecida por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito WOCCU, este proyecto debía ser ejecutado por la SBS. En segundo lugar, el recurso de amparo al Decreto Ejecutivo No. 1227, que obligaba a las COAC que estaban bajo las DNC-MBS, a pasar bajo el control de la SBS, lo que crearía un desorden en el sistema, como se explicó anteriormente.

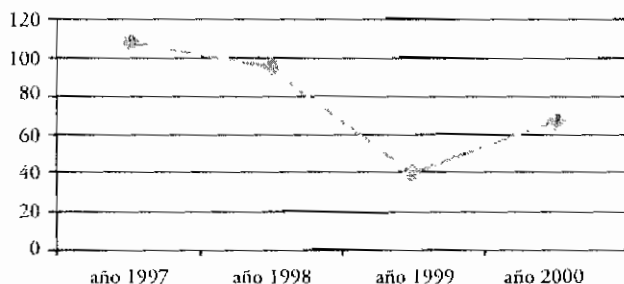
Por otro lado, algunos acontecimientos ocurridos en el país en los ámbitos externo e interno, iniciados en la segunda mitad de los años noventa, como el conflicto bélico con el Perú, la crisis financiera mexicana, la agudeza del fenómeno El Niño y la crisis política en el gobierno del Arq. Sixto Durán, dieron inicio a un nuevo clima de inestabilidad económica y financiera que desembocaría, más tarde, en la crisis de finales de la década.

El último año de la década, 1999, recogió lo peor de la crisis política, económica y financiera iniciada en 1998. La crisis, fomentada principalmente por el sistema bancario, arrastró no solo al sistema financiero en su conjunto, sino también al sistema productivo del país. Entre otras consecuencias graves, el PIB decreció en un 7.3%, hubo un severo racionamiento del crédito y se redujo la capacidad adquisitiva de la población.

Esta situación, como era de esperarse, afectó considerablemente al sistema de COAC; los indicadores financieros de los dos últimos años de este período demuestran el impacto de la crisis en el sistema. La cartera de crédito que alcanzaba los USD. 107.435 millones en 1997, pasó a ser de USD. 38.878 millones en el año 1999, es decir que disminuyó en un 63.81%; los depósitos en ahorro que en el año 1997 alcanzaron los USD. 71.913 millo-

nes, pasaron a USD. 28.863 millones, una disminución del 59.86 %. Sin embargo, pese a la aguda situación, el sistema COAC, por sus propias características y la fidelidad de sus socios, presentó un proceso de recuperación mucho más rápido, al menos mediante la apertura del crédito, que otro tipo de instituciones financieras, como por ejemplo los bancos privados (ver gráficos 5.1 y 5.2).

Gráfico 5.1: Evolución de la cartera de crédito sistema de COAC (en millones de dólares)

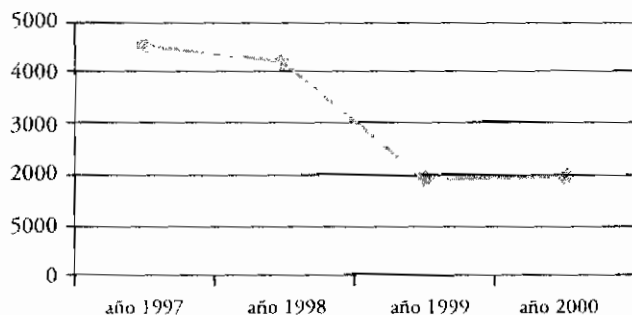


Fuente: Estadísticas SBS.

Elaboración del autor

—•— cartera

Gráfico 5.2: Evolución de la cartera de crédito sistema de bancos privados (en millones de dólares)



Fuente: Estadísticas SBS.

Elaboración del autor

—•— cartera

*El sistema de cooperativas de ahorro y crédito
a partir de la dolarización y su situación actual*

Frente a la crisis del sistema financiero, el sistema COAC no deja de constituir un intermediario financiero alternativo para la economía ecuatoriana, especialmente para la micro, pequeña y mediana empresa, ya que más del 75% de las colocaciones de las COAC se orienta a este sector (Orellana 2000). Por su naturaleza, las COAC generan trabajo y ofrecen préstamos a los pequeños negocios que, en su mayoría, se encuentran en sectores rurales y urbano marginales; esta población, al margen de las crisis, siempre se ha visto vinculada e identificada con cada una de las cooperativas de su entorno geográfico.

Tras la aguda crisis del sistema financiero nacional y el inicio de la dolarización, las COAC vieron incrementar notablemente las operaciones financieras y sus niveles de desempeño durante el primer semestre del año 2000; las captaciones aumentaron en un 49% respecto al año anterior, es decir, alrededor de USD. 40.5 millones; el crédito aumentó igualmente en un 29%, y el número de cuenta ahorradoras creció de 900.000 a 1.5 millones de personas.

Asimismo, el nivel de solvencia ascendió al 39.6%, lo que significa 14 puntos más que el de los bancos privados en operación; la calidad de los activos era del 79.6% debido a los niveles mínimos de cartera vencida (3.6%), y una eficiencia financiera superior a la de la banca privada. Estos indicadores demuestran la pronta recuperación de estas instituciones a pocos meses de terminada la crisis.

Durante este período de análisis, concretamente en el año 2001, se incorporó una nueva regulación que buscaba reactivar el sistema cooperativo de ahorro y crédito y reconocer su importancia y naturaleza jurídica. Los aspectos más relevantes de la nueva norma tienen que ver con la gobernabilidad de las instituciones, el monto mínimo de capital social para su constitución, los límites y condiciones de operaciones, inversiones, reservas, cupos de crédito, relación de patrimonio y activos de riesgo¹⁷.

17 Reglamento de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Decreto Ejecutivo No. 2132 de 27 de noviembre de 2001, Registro Oficial No. 467 de 14 de diciembre de 2001.

Por otro lado, durante la dolarización de la economía ecuatoriana, las COAC han presentado varios indicadores que demuestran su recuperación y la confianza de sus socios. De todas maneras, debe tomarse en consideración que los activos del sistema de COAC son marginales con relación al PIB; durante todo el período de análisis, desde el año 1990 hasta el 2002, el total de activos de las COAC no superó el 1% del PIB, a excepción del año 2001 que levemente alcanza el 1.03% del PIB (ver anexo 5).

Intermediación financiera

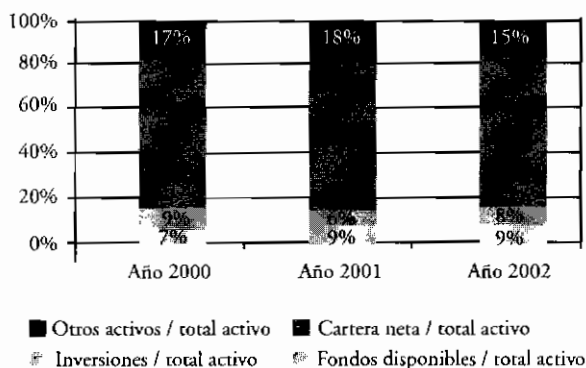
Las COAC son instituciones que realizan actividades de intermediación financiera, basadas fundamentalmente en la fortaleza de los ahorros de sus socios. Durante la dolarización los depósitos en ahorros del sistema pasaron de USD. 49.5 millones en el año 2000 a USD. 142.0 millones en el año 2002, es decir, un incremento del 34.86%. Asimismo, las actividades de crédito se potenciaron y pasaron de USD. 66.7 millones en el año 2000 a USD. 183.1 millones en el 2002, experimentaron también un crecimiento importante del 98%. Al parecer, esta reactivación de la actividad de intermediación financiera se debió a las expectativas de estabilidad económica atribuidas a la dolarización, factor que sin duda alguna, permitió alivianar el racionamiento de crédito sufrido desde el inicio de la crisis, a fines del año 1998.

Cambios en la estructura financiera

Los activos y pasivos del sistema se vieron robustecidos de igual forma, durante este período de tiempo gracias al incremento de la cartera de créditos, que representa alrededor 68% del total de activos, y de los depósitos a la vista que representa alrededor del 77% de los pasivos (ver gráficos 5.3 y 5.4.).

La estructura del patrimonio no presentó cambios sustanciales en el período 2000–2001. En el primer trimestre del 2002 hubo un crecimiento importante del capital pagado y de las reservas, lo que llevó a que el patrimonio entre los años 2000 y 2002 tuviese un incremento de un 63.74% y alcanzase los USD. 51.3 millones en el 2002.

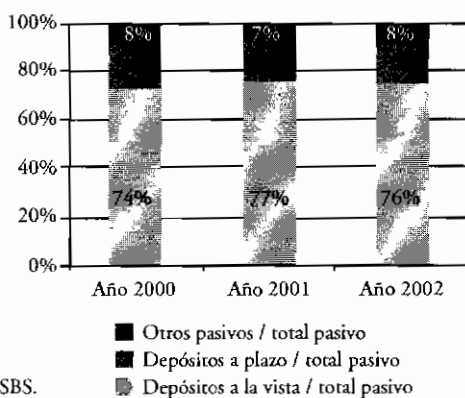
Gráfico 5.3: Sistema de COAC (Tipo de activo / total activos)
(en porcentaje)



Fuente: Estadísticas SBS.

Elaboración del autor

Gráfico 5.4: Sistema de COAC (Tipo de pasivo / total pasivo)
(en porcentaje)



Fuente: Estadísticas SBS.

Elaboración del autor

La actividad financiera en las cooperativas dio sus frutos durante la dolarización; en los años 2000, 2001 y 2002 el sistema de COAC arrojó utilidades financieras de USD. 1.6 millones, USD. 1.8 millones y USD. 3.3 millones, respectivamente.

Indicadores financieros

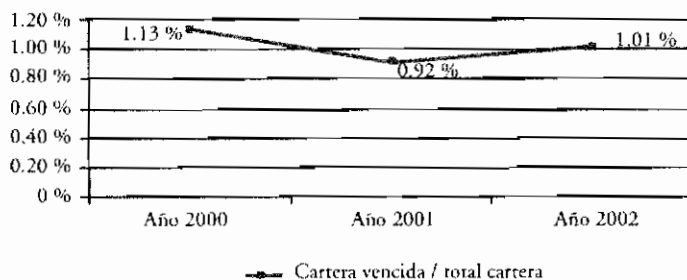
- Eficiencia financiera

Durante la dolarización, la productividad del sistema de COAC ha mejorado tras la crisis de finales de la década pasada. La relación entre activos productivos y total de activos alcanzó los siguientes porcentajes: 83%, 82% y 87% durante los años 2000, 2001 y 2002, respectivamente.

- Morosidad

El nivel de morosidad, es decir la relación entre cartera vencida y el total de la cartera del sistema de COAC, refleja una cierta estabilidad e inclusive los dos últimos años, 2001 y 2002, presentan niveles menores de morosidad, 0.92% y 1.017% respectivamente, que el primer año de dolarización, en el que la morosidad del sistema llegó a ser de 1.13%. Estos datos reflejan el bajo nivel de impago que tienen las COAC y la potencialidad de los sistemas asociativos para crear un compromiso de cumplimiento entre los socios ante sí mismos (ver gráfico 5.5).

Gráfico 5.5: Morosidad Sistema de COAC
(en porcentaje)



Fuente: Dirección de Estadísticas SBS.

Elaboración del autor

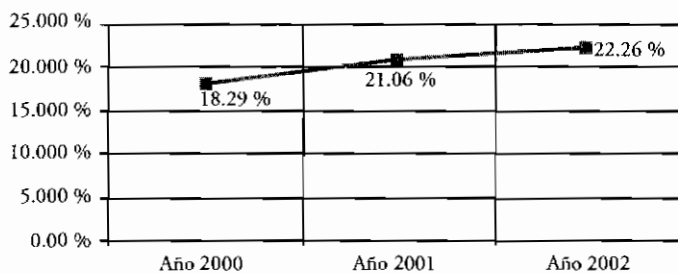
- Apalancamiento

El nivel de apalancamiento del sistema de COAC, es decir, la relación entre el total de pasivos frente al capital más reservas, ha demostrado ser de alrededor de un 300% durante los tres años analizados. Este porcentaje significa que el nivel de endeudamiento del sistema de COAC en su conjunto, supera en 3 veces al capital más reservas del sistema.

- Liquidez

El crecimiento de los fondos disponibles permitió que el sistema de COAC mejorase el indicador de liquidez inmediato durante el período de análisis. Como se ve en el gráfico 5.6, en todos los años este indicador supera el requerimiento mínimo exigido por ley, del 14%; durante los años 2000, 2001 y 2002 alcanza el 18.29%, 21.06% y 22.26%, respectivamente.

Gráfico 5.6: Liquidez Sistema de COAC
(en porcentaje)



Fuente: Dirección de Estadísticas SBS.

Elaboración del autor

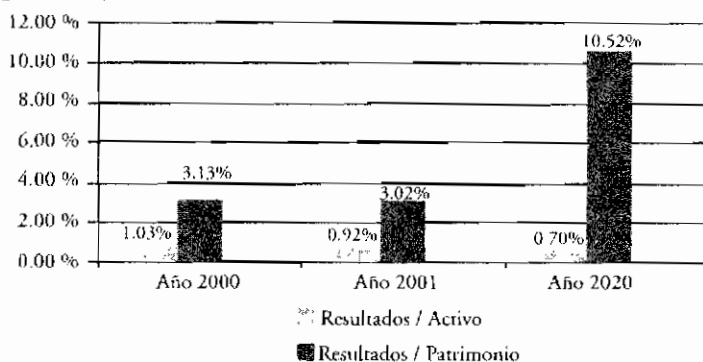
- Rentabilidad y eficiencia administrativa

Los indicadores de rentabilidad con relación al activo (ROA) y al patrimonio (ROE) fueron positivos, en el año 2000 registraron 1.0% y 3.1%, respectivamente. Para el año 2001, el ROA fue del 0,9% y el ROE fue del

3,0%; y en el año 2002, el ROA fue del 0.7% y el ROE llegó a ser de alrededor del 10.5% (ver gráfico 5.7).

Gráfico 5.7: Rentabilidad Sistema de COAC

(en porcentaje)



Fuente: Dirección de Estadísticas SBS.

Elaboración del autor

Los indicadores analizados anteriormente reflejan el fortalecimiento del sistema de COAC tras la crisis del año 1999; las características propias del sistema de cooperativismo y su papel de intermediario financiero alternativo a la banca privada, han contribuido a esta pronta recuperación. Esta situación, sin duda alguna, ha beneficiado al desarrollo de la microfinanzas y al desarrollo de las m-pymes en el país; así, en el año 2002, 11 de las 26 COAC que se encontraban bajo el control de la SBS reportaron haber canalizado USD. 3.6 millones para la microempresa, a través de 3.157 operaciones de crédito, es decir, un promedio de USD. 1.137 dólares por cada operación de crédito (ver anexo 6).

Los programas de microfinanzas del gobierno en la década de los noventa

En este apartado se realiza un análisis de la mayor parte de los programas de microfinanzas impulsados por el gobierno desde los años noventa en adelante. Estos programas se han centrado generalmente en impulsar proyectos

para m-pymes, con la finalidad de combatir la pobreza y el desempleo; pero, la inoperancia por parte del gobierno y por entes del sector privado no ha permitido que la canalización de recursos conseguidos a través de líneas de crédito internacionales, en su mayoría por parte de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Corporación Andina de Fomento -CAF-, Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento -BIRF-, Banco Mundial -BM-, hubiesen sido administrados de una forma técnica y profesional para cumplir con los objetivos planteados. Gran parte de estos recursos fueron mal invertidos en actividades improductivas y, lo que es peor, aprovechados de una manera oscura a través de la banca privada, para otros fines diferentes a los planteados originalmente (Torres 2002).

El Estado y la microempresa

La micro o pequeña empresa es una organización económica conformada por una o varias personas (máximo 10), cuya gestión busca adaptarse de una manera dinámica a los cambios del sector donde se desenvuelve. Asimismo, es una fuente de ingresos para las personas que tienen bajos niveles de recursos y que carecen de un empleo fijo.

Bajo este concepto, desde finales de los años ochenta e inicios de los noventa, el BID impulsó una serie de proyectos de crédito en el marco del "Programa Global de Crédito a la Microempresa", que en algunos países, involucraba una fuerte tendencia hacia la beneficencia y ayuda a los más pobres. Esta concepción ha cambiado actualmente, ya que los programas además de estar canalizados para los sectores de bajos ingresos, como las microempresas, también cubren a otros sectores, como pequeñas y medianas empresas.

Esta actividad, que al inicio fue atendida de forma exclusiva por el Estado y las cooperativas, hoy ha sumado bancos privados y varios tipos de ONG que día a día se especializan en servicios microfinancieros.

Programa crediticio del Banco Central de Ecuador

El Estado, en su papel de promotor y ejecutor de programas económicos y sociales, creó en 1986 la Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Microempresas -UNEPROM-, adscrita al Ministerio de Trabajo y Recursos

Humanos. Las funciones de esta unidad eran de capacitación y de crédito para actividades microempresariales públicas, privadas o mixtas. Los recursos provenían de aportes realizados por la AID, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF- y el Estado ecuatoriano. Estos recursos fueron canalizados en su gran mayoría por el BNF y por la banca privada hacia la microempresa. La UNEPROM mantuvo sus actividades muy débilmente hasta 1997, cuando desapareció definitivamente. Este desempeño de la UNEPROM se debió fundamentalmente a que en 1988, tras el posicionamiento del Dr. Rodrigo Borja como presidente, se dio paso a la creación de la Corporación Nacional de Apoyo a las Unidades Populares Económicas -CONAUPE-, adscrita al Ministerio de Bienestar Social -MBS-, con los mismos fines de la UNEPROM (ver cuadro 5.8).

Cuadro 5.8
Programa UNEPRON - Créditos otorgados

| Años | Montos (en dólares) | No. operaciones |
|--------------|----------------------------|------------------------|
| 1989 | 208.822 | 532 |
| 1990 | 32.100 | 68 |
| 1991 | 181.155 | 338 |
| 1992 | 208.490 | 386 |
| 1993 | 49.414 | 67 |
| 1994 | 308.888 | 193 |
| 1995 | 26.850 | 15 |
| 1996 | 16.789 | 13 |
| 1997 | 2.259 | 2 |
| TOTAL | 1.034.767 | 1.614 |

Fuente: Torres, L. (2002): "El microcrédito empresarial en el Ecuador",
Fundación Avanzar, No. 11, Quito
Elaboración del autor

En lo que respecta a la CONAUPE, debido a los procesos de negociación para la obtención de recursos entre el Estado y los organismos internacionales, inició sus operaciones tardíamente, a mediados de 1990. Previo a ello, en 1989 la Junta Monetaria ya había asignado USD. 160.000 para abrir una línea de crédito para el sector microempresarial. Los recursos de esta corporación fueron canalizados hasta 1995, a través del BCE, y a partir de ese año, pasaron a gestionarse por la CFN, como banco de segundo piso. Estos recursos fueron distribuidos por los bancos privados a los microempresarios.

El BCE estableció un sistema de negociación con entidades financieras y fundaciones para la canalización de los recursos económicos. En estas negociaciones se determinaba, mediante el mecanismo de redescuento, la tasa de interés a la que captaban los recursos estas instituciones, además de la tasa de interés que debían aplicar a los préstamos a los microempresarios, es decir el *spread* del programa de crédito. El crédito estuvo dirigido a actividades productivas, pero al pasar del tiempo, se incorporaron actividades de comercio. El crédito individual tenía un límite de USD. 240 y el corporativo de USD. 2.400, a una tasa de interés preferencial. Los plazos eran de seis meses para necesidades de capital de trabajo y dos años para la compra de activos fijos.

El programa tuvo una duración aproximada de un año y medio, se originaron elevados niveles de morosidad, debidos a los problemas de corrupción detectados en la concesión de los créditos y a las restricciones presupuestarias que desembocaron en la paralización de las operaciones. El impacto social del proyecto fue sumamente limitado, ya que sólo fueron concedidos 6.535 créditos, es decir, el 10% de lo propuesto, y el total de recursos entregados en créditos fue de USD. 205.520 (Torres Ibid.).

Tras esta experiencia, el gobierno inició un nuevo programa de crédito en el marco del "Programa Global de Crédito a la Microempresa", cofinanciado por el BID, por un monto de USD. 19.5 millones. Los recursos se canalizaron, a través del BCE, hacia la banca privada, y mediante ésta a los microempresarios. El 13 de agosto de 1992, el primer desembolso que realizó el BID fue por un valor de USD 1.2 millones con lo que se iniciaron las operaciones del programa.

El programa entregó montos por un valor de USD. 12'874.000, el total de créditos otorgados fue de 4.471 y el límite máximo de los créditos individuales era de USD 6.000. El 13 de septiembre de 1993 se suspendió

el programa para realizar una evaluación de cumplimiento de los objetivos trazados.

La efectividad de la canalización de los recursos a los microempresarios a través de la banca privada, tuvo serios cuestionamientos debidos a las señales de fragilidad de los bancos y a la utilización de estos recursos para solventar problemas de liquidez. Esta situación provocó la salida de la banca privada del programa y que el BNF asumiese este rol de una forma muy dinámica, ya que durante los cuatro meses en que el programa estuvo a su cargo, entregó USD. 11'762.488 en 4.141 operaciones de crédito. El mecanismo que empleó el BNF para realizar los desembolsos consistió en la utilización de recursos propios para luego solicitar los reembolsos o la solicitud de anticipos, para posteriormente justificarlos con los créditos concedidos.

Los beneficiarios eran microempresarios cuyas unidades de producción informal se dedicaban a la producción o a la comercialización de bienes o servicios, incluidos los sectores rurales y urbano-marginales (ver cuadro 5.9).

Cuadro 5.9

**Programa Global de Crédito a la microempresa-Banco Nacional de Fomento
Diciembre de 1993**

| Actividad | No. créditos | Montos (en dólares) |
|------------------|---------------------|----------------------------|
| Agricultura | 2.124 | 5.363.186 |
| Manufactura | 565 | 1.280.365 |
| Comercio | 1.452 | 5.118.937 |
| | 4.141 | 11.762.488 |

Fuente: Torres (2002)

Elaboración del autor

La tasa de interés aplicada correspondía al rendimiento promedio ponderado nominal semanal de los bonos de estabilización monetaria en moneda nacional, que subastaba el BCE a 84 y 91 días.

Tras la salida del BNF del programa, en diciembre de 1993, continuaron las operaciones en manos de la CFN hasta febrero de 1995, fecha de finalización del programa. El saldo total de esta actividad fue de USD. 16'121,387, entregados en créditos (ver cuadro 5.10).

Cuadro 5.10
Programa global de crédito a la microempresa

| Fuente | Fecha | Desembolsos (USD) | Acumulado (USD) |
|--|--------------|-------------------|-------------------|
| Externos | al 31 dic/93 | 12.149.286 | 12.149.286 |
| | al 17 sep/94 | 1.472.635 | 13.621.903 |
| | al 28 feb/95 | 1.147.414 | 14.769.318 |
| Nacionales | al 17 sep/94 | 302.966 | 302.966 |
| | al 28 feb/95 | 1.049.103 | 1.352.069 |
| TOTAL | | | 16.121.387 |
| Fuente: Tinnes (2002) Elaboración del autor | | | |

Programas crediticios de la Corporación Financiera Nacional

La CFN es una institución estatal cuyo objetivo es el de contribuir al desarrollo socioeconómico del país mediante líneas de financiamiento para el sector industrial, micro, pequeñas y medianas empresas. En 1992 la CFN se transformó en banca de segundo piso, su función era la de captar recursos mediante préstamos del exterior y canalizarlos a través del sistema financiero nacional a las diferentes actividades productivas del país. La modalidad de banca de segundo piso se inició con el programa "multisectorial" financiado por el BID, BM, CAF con un monto de USD. 200 millones y con una contrapartida nacional de USD. 25 millones.

Previo a este programa, la entidad fortaleció su patrimonio, implementó un plan de reestructuración, adoptó un nuevo esquema de organización, realizó un programa de desinversión de las empresas que poseían acciones y creó la "Unidad de Coordinación Ambiental", encargada de evaluar el impacto ambiental de los proyectos de inversión (esta unidad no existe en la actualidad).

La CFN desarrolló varios programas de crédito, entre los que tenían un enfoque de microfinanzas se encontraban los siguientes:

Fondo de operación general (FOGEN)

El FOGEN inició sus operaciones de crédito desde 1964, este era uno de los fondos tradicionales de la CFN. En 1993 este fondo pasó a conocerse como "multisectorial", cubría líneas de crédito para la pequeña, la gran industria y para el sector artesanal. La tasa de interés aplicada era la del mercado y el plazo podía ser de hasta 15 años para activos fijos, y de 3 para capital de trabajo.

Fondo para la pequeña industria y artesanía (FOPINAR)

El FOPINAR se creó para el desarrollo de la pequeña industria, artesanía y microempresa; fue uno de los programas más importantes dentro de la CFN y el más adecuado al concepto de las microfinanzas.

CREDIMICRO (Sector Informal – FOPEM)

Este fondo se conocía anteriormente como Fondo de Crédito a la Pequeña Empresas (FOPEM), para luego denominarse CREDIMICRO. Los recursos para los créditos fueron financiados por el Fondo de Solidaridad, vía venta de empresas estatales, y estaban dirigidos a financiar actividades productivas, comerciales, servicios y vivienda. El monto máximo para la microempresa fue de USD 15.000, el plazo de amortización se extendía de acuerdo a los términos de la negociación entre las partes, y fluctuaba entre 5 años para crédito microempresarial y 10 para vivienda.

Cuadro 5.10
CREDIMICRO (Sector Informal – FOPEM) Y BID 851
 (1990 - 1999)

| Año | Montos (dólares) | No. créditos |
|--------------|-------------------------|---------------------|
| 1990 | 337.416 | ND |
| 1991 | 290.076 | 344 |
| 1992 | 298.266 | 119 |
| 1993 | 635.386 | 296 |
| 1994 | 6.186.343 | 2.421 |
| 1995 | 2.233.846 | 1.058 |
| 1996 | 5.502.063 | 2.565 |
| 1997 | 8.361.581 | 5.340 |
| 1998 | 10.000.000 | 7.000 |
| 1999 | 5.800.000 | 7.300 |
| TOTAL | 39.644.977 | 26.443 |

Fuente: Torres (2002)
 Elaboración del autor

Como se puede observar, a inicios de 1997 y finales de 1998 los montos de crédito crecieron repentinamente, este incremento tuvo alguna relación con los problemas de liquidez que atravesaban los bancos privados (bancos de primer piso) en ese momento. En este sentido, no queda muy claro si estos recursos fueron finalmente canalizados hacia actividades productivas, comerciales, servicios y vivienda, o si se desvanecieron en los problemas de la banca privada.

Banco Interamericano de Desarrollo BID-851

La CFN se hizo cargo de este programa en 1996, a diferencia del CREDIMICRO, éste no financiaba la adquisición de vivienda. El monto del crédito no superaba los USD 10.000, y el plazo era de libre negociación. Este programa contaba adicionalmente, con requisitos ambientales, lo que pro-

vocó una limitación en el acceso a los recursos. En 1999 los bancos privados utilizaron activamente esta línea de crédito debido, posiblemente, a los problemas de liquidez por los que atravesaba el sistema financiero.

En el cuadro 5.10, se detalla la evolución del crédito entregado por la CFN para programas que tenían algún componente relacionado con el microcrédito. El monto total canalizado en la década de los noventa fue de USD. 39,644,977 en aproximadamente 26,443 operaciones de crédito, cantidad relativamente significativa, si se toma en consideración el racionamiento de crédito que generalmente sufren las microempresas, cuyos resultados podrían haber sido mucho más ventajosos, en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza, de haberse gestionado la canalización, seguimiento y recuperación de los recursos de mejor manera.

Programas crediticios del Banco Nacional Fomento (BNF)

El BNF fue creado como entidad de desarrollo y su campo de acción estuvo dirigido a todos los sectores productivos, con un mayor énfasis en el sector agropecuario. De igual forma, contaba con una línea de crédito para la pequeña industria y artesanía, es decir, para el sector microempresarial.

Durante la década de los noventa el BNF otorgó USD. 126,440,617 en créditos para el fomento y desarrollo de microempresas, en alrededor de 33.888 operaciones de crédito. Durante la primera mitad de la década, los montos fueron sumamente significativos con relación a la segunda mitad, esta restricción del crédito se debió posiblemente a los problemas de recuperación de los créditos ante las ineficiencias en los procesos de calificación de riesgo de crédito (ver Cuadro 5.11).

Cuadro 5.11
Créditos Banco Nacional de Fomento - Pequeña industria y artesanía
(1990 - 1999)

| Año | Montos (dólares) | No. créditos |
|------------|-------------------------|---------------------|
| 1990 | 13.634.743 | 4.754 |
| 1991 | 14.251.908 | 4.426 |
| 1992 | 14.827.193 | 4.084 |
| 1993 | 26.364.125 | 5.961 |
| 1994 | 24.923.788 | 4.473 |
| 1995 | 9.889.230 | 1.920 |
| 1996 | 9.537.551 | 2.635 |
| 1997 | 8.296.271 | 1.929 |
| 1998 | 3.332.588 | 1.777 |
| 1999 | 1.383.220 | 1.929 |

Fuente: Torres (2002)
 Elaboración del autor

Los programas de microfinanzas del gobierno tras la dolarización

Desde el año 2000 hasta el 2002, el gobierno ha desarrollado programas de microcrédito dirigidos a organizaciones indígenas, afroamericanas, campesinas, agricultores y microempresarios, en general. Estos programas han estado orientados de alguna manera a contribuir al alivio de la pobreza, incrementar los niveles de capacitación, asesoramiento y asistencia técnica, y a dotar de todo el instrumental necesario para propender el desarrollo social y económico de los sectores hacia donde se han canalizado los recursos.

Los programas han sido impulsados por el MBS, Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG-, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, y algunas entidades autónomas, con un alcance nacional (Comisión Intermunicipal de Empleo 2002a).

Programas del Ministerio de Bienestar Social

Tras la dolarización, el MBS ha desarrollado los siguientes programas de microcrédito:

- Pese a ser un programa constituido en 1997 y puesto en marcha a finales de 1999, el Desarrollo Integral Rural (DRI Cotacachi) es un programa que se ha desarrollado en su mayor parte durante los primeros años de la dolarización. Es un programa cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI- en un 75%, y con recursos nacionales en un 25%. El programa DRI Cotacachi contaba con un presupuesto aproximado de USD. 250.000 por año.
- El Proyecto de Desarrollo Rural Integral (PRODEIN), fue constituido en el año 2000 e inició sus actividades en el 2001. Durante este año tenía un presupuesto de crédito de USD. 323.700 y de USD. 780.300, en el año 2002. Los recursos para este proyecto provenían del 10% del Fondo de Estabilización Petrolera y un aporte de USD. 200.000 de la AECI, entregados para el presupuesto 2002.
- El Fondo de Desarrollo Local (FONLOCAL), inició sus actividades en diciembre del año 2000, con un presupuesto de USD. 1'716.105 durante el año 2001 y de USD. 270.000, en el año 2002. Este programa contó con recursos provenientes del Presupuesto General del Estado.
- El Crédito Productivo Solidario (CPS), inició sus actividades en junio del 2001; con un presupuesto para ese año de USD. 1'404.000 y de USD. 2'577.466, para el 2002. Los recursos para este programa provenían del Presupuesto General del Estado.
- El Proyecto de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL), se constituyó formalmente en abril del 2002, sus fondos provenían del BM, con USD. 2'400.000, de la Comisión Europea, con USD. 100.000, y del MBS, con recursos del Fondo de Solidaridad de USD. 200.000.

| Cuadro 5.12 | | | |
|--|--|---|-----------|
| Ministerio de Bienestar Social - Programas Públicos de Microcrédito | | | |
| Programas | Beneficiarios | Presupuesto anual crédito (\$USD) | |
| | | 2001 | 2002 |
| DRI COTACACHI | Comunidades campesinas de seis cantones de la Provincia de Imbabura: Coracachi, Antouio Ante, Urquenqui, Pimampiro, Ibarra y Otavalo | 236.392 | 220.000 |
| PRODEIN | Microempresa y población pobre de Provincias de Loja, Esmeraldas, Carchi, El Oro, Galápagos | 323.700 | 780.300 |
| FONLOCAL | Población pobre y negocios pequeños y medianos en el área urbana y rural | 1.716.105 | 270.000 |
| Crédito Productivo Solidario CPS | Población bajo la línea de pobreza, beneficiarios bono de pobreza con una cobertura nacional | 1.404.000 | 2.577.466 |
| PROLOCAL | Hogares pobres. Microregiones de Carchi, Azuay, Loja, Manabí, Los Ríos y Cotopaxi. Incluyen municipios y parroquias | Iniciará sus actividades en junio de 2003 | |
| Fuente: Comisión Interministerial de Empleo (2002a) Elaboración del autor | | | |

Programas del Ministerio de Agricultura y Ganadería

El MAG tiene a su cargo dos programas de microcrédito:

- El Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios (PROMSA), que inició sus actividades en el año 1998 y se ha mantenido durante estos últimos años. Se ha manejado a través de unidades financieras locales y su presupuesto anual para el 2001 fue de USD 2'400.000 y USD. 731.000 en el 2002, los recursos han provenido del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF-4075-EC), y del gobierno nacional.
- El Instituto Nacional de Capacitación Campesina (INCCA), es un proyecto que se inició en el año 2002, con un presupuesto de USD. 4.000

financiado por el BM. Se creó con el objetivo de fomentar la creación de cajas de ahorro.

Cuadro 5.13
Ministerio de Agricultura y Ganadería - Programas Públicos de Microcrédito

| Programas | Beneficiarios | Presupuesto anual crédito (en USD\$) | |
|-----------|--|--------------------------------------|---------|
| | | 2001 | 2002 |
| PROMSA | Organizaciones de pequeños y medianos agricultores del país | 2.400.000 | 731.000 |
| INCCA | Campesinos, indígenas, afroecuatorianos y agricultores organizados | | 4.000 |

Fuente: Comisión Interministerial de Empleo (2002a)
Elaboración del autor

Programas del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos

Este Ministerio ha impulsado el programa Consejo Nacional de Discapacidades -CONADIS-, que brinda apoyo técnico y financiero a microempresarios que presentan algún tipo de discapacidad. Este programa inició sus actividades en el año 2000, y para el año 2001 contó con un presupuesto de USD. 188.329, y de USD. 100.288 para el 2002. Las fuentes de financiamiento de esta iniciativa han sido la AECl, con un 30%, y los recursos asignados al CONADIS por el gobierno central.

Cuadro 5.14
Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos - Programas Públicos de Microcrédito

| Programas | Beneficiarios | Presupuesto anual crédito (en USD\$) | |
|-----------|-------------------------------------|--------------------------------------|---------|
| | | 2001 | 2002 |
| CONADIS | Microempresarios con discapacidades | 188.329 | 100.288 |

Fuente: Comisión Interministerial de Empleo (2002a)
Elaboración del autor

Programas desarrollados por entidades autónomas

Hay algunos programas implantados por entidades autónomas que han iniciado sus actividades antes del año 2000, pero que mantienen los programas tras el proceso de dolarización. Estas entidades son:

- El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador -PRODEPINE-, que inició sus actividades en el año 1998, y las mantiene hasta la actualidad. En el año 2001, el presupuesto era de USD. 153.494 y su financiamiento provenía en su totalidad del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA-.
- El Instituto Nacional del Niño y la Familia -INNFA-, que inició sus actividades en año 1998 y las ha mantenido tras la dolarización. En el año 2001 contaba con un presupuesto de crédito de USD. 93.000 y en el año 2002 de USD 10.400. Las fuentes de financiamiento son la Organización Interamericana del Trabajo -OIT- y el INNFA.

Cuadro 5.15**Otras entidades autónomas - Programas públicos de microcrédito**

| Programas | Beneficiarios | Presupuesto anual crédito (en USD\$) | |
|-----------|---|--------------------------------------|------------------------|
| | | 2001 | 2002 |
| PRODEPINE | Población negra e indígena del Ecuador | 153.494 | proyecto en evaluación |
| INNFA | Barrios urbanos marginales del sur de Quito, familias ladrilleras | 93.000 | 10.400 |

Fuente: Comisión Interministerial de Empleo (2002)
Elaboración del autor

Todos los programas mencionados anteriormente tienen, de manera implícita, objetivos relacionados con la generación de empleo; el fortalecimiento institucional local; la conformación de mercados financieros locales; un enfoque innovado de microfinanzas que disminuye la visión tradicional del paternalismo del Estado; la implementación de nuevas metodologías de gestión de créditos; la sostenibilidad de los programas de microfinanzas; la focalización de los programas en segmentos de la población que sufren racio-

namiento de crédito; la especialización de las entidades locales de desarrollo; coordinación de programas entre las entidades locales de microcrédito; la sistematización de las lecciones aprendidas para potenciar y multiplicar los programas, entre otras, que marcan un avance importante en el enfoque de las microfinanzas en Ecuador.

Red Financiera Rural

- Antecedentes

Desde 1999 el Grupo Sistema Financiero Alternativo -GSFA-, conformado por algunas instituciones que realizaban actividades de microfinanzas en el país, inició discusiones periódicas sobre temas que englobaban los mecanismos de financiamiento al sector rural. Durante los años 1999 y 2000 se incrementó el número de instituciones que tenían interés por integrar el grupo, así como en participar en los temas de discusión que cubrían aspectos de regulación financiera, metodologías crediticias y capacitación sobre microfinanzas.

En septiembre del 2000, dado el número de instituciones interesadas en participar y la importancia de los temas abordados, el GSFA obtiene personería jurídica y adopta el nombre de "Red Financiera Rural.

La RFR es una corporación civil de derecho privado sin fines de lucro, constituida el 16 de junio de 2000. La aprobación de su personería jurídica se obtuvo el 29 de septiembre del mismo año, mediante Acuerdo Ministerial No. 2000505 del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca.

- Misión

La RFR tiene como misión "promover la creación y otorgamiento de instrumentos, mecanismos y procesos necesarios para procurar superar los niveles de pobreza y la inequidad social y de género, viabilizando desde el sector rural y urbano marginal un crecimiento sostenido y de alta productividad en el país." (Red Financiera Rural 2002b).

- Objetivos

De acuerdo con el documento de “Presentación Institucional”, de octubre de 2002, los objetivos de la RFR son los siguientes:

- Promover la asignación de recursos financieros y no financieros hacia personas naturales, jurídicas u organizaciones comunitarias, dedicadas a la producción.
- Generar alternativas financieras aceptables para los sectores rural y urbano-marginal.
- Investigar, sistematizar y poner a disposición de los miembros de la Red todos los elementos necesarios para cubrir la demanda no satisfecha de los sectores rural y urbano marginal.
- Implementar procesos de desarrollo productivo mediante alianzas estratégicas con otras instituciones, personas jurídicas o comunitarias.
- Crear un marco autorregulatorio para las empresas y agentes financieros rurales o instituciones financieras y bancarias dedicadas a las microfinanzas.

Adicionalmente, la RFR emprende en varias actividades que abordan los siguientes ejes temáticos: autorregulación, capacitación y asistencia técnica, central de riesgos, fondos de recursos de segundo piso, difusión de información, representatividad, entre otros.

- Miembros de la Red Financiera Rural

Actualmente, la RFR cuenta con 35 instituciones afiliadas, las cuales atienden a cerca de 282.271 beneficiarios de crédito, con una cartera de USD. 157'449.754. De igual forma, existen más de 22 instituciones y/o cooperativas de ahorro y crédito que acceden a las líneas de crédito de instituciones que integran la Red, indirectamente. Asimismo, las instituciones que conforman la Red están en casi todas las provincias del Ecuador, a excepción de la provincia de Galápagos. El mayor número de instituciones se concentra en Chimborazo, Imbabura, Tungurahua y Pichincha. En el anexo 7, se presenta la distribución y características de los miembros de la RFR.

Microfinanzas y crecimiento económico

A lo largo de los puntos anteriores se han realizado la identificación y análisis de los tipos de instituciones que han realizado actividades de microfinanzas en el país, desde 1990; históricamente, las COAC han llevado con mayor regularidad esta actividad. Asimismo, algunos programas del gobierno se han centrado en el fomento de m-pymes y, en los últimos años, se ha creado la RFR que aglutina a otras instituciones, como bancos, financieras, ONG y algunas cooperativas que, en su gran mayoría, se han constituido durante el período analizado.

De esta información y de algunas fuentes estadísticas adicionales, se ha identificado el volumen de crédito anual que las instituciones y programas de microfinanzas han canalizado desde 1990 hasta el año 2002. Cabe señalar que los registros de volumen de crédito, tanto para los miembros de la RFR como para las COAC, aparecen desde el año 2000; asimismo, la información estadística del BCE sobre el PIB calculado a través de la distribución primaria o funcional del ingreso, únicamente cubre los años comprendidos entre 1993 y 1998.

En el cuadro 5.16 se encuentran las relaciones que interesan en este análisis, al menos para los años con los que se cuenta con toda la información. En primer lugar, el aporte que ha tenido el ingreso mixto neto (IMN) en el PIB anual ha sido sumamente significativo, entre el 40% y 42%. Estos porcentajes indican la importante contribución del "sector informal" al crecimiento económico del país. En segundo lugar, asumiendo que el monto total de los créditos canalizados anualmente por las IMF se hubiese dirigido al "sector informal"¹⁸, la relación anual entre el crédito (actividad de microfinanzas) y el valor agregado del ingreso mixto neto (IMN) (sector informal) en el PIB, alcanzó el 1% en el mejor de los casos. Por otro lado, si se compara el monto total de créditos (actividad de microfinanzas) con el PIB, esta relación no superó el 0.5% en cualquiera de los años para los que se disponía de toda la información.

18 Por definición, las microfinanzas acogen a sectores que generalmente son desatendidos por la banca privada, como segmentos de población con niveles considerables de pobreza o exclusión, microempresas, m-pymes, y demás segmentos que por lo general forman parte del "sector informal" de la economía, al menos en países en desarrollo como Ecuador.

Cuadro 5.16
Cartera de crédito vs. PIB
 (en millones de sucres)

| Años | Cartera de crédito COAC reguladas | Δ Cartera de crédito COAC reguladas (A) | Montos Programas del Estado para microcrédito (B) | Monto total de crédito microfinanzas Δ M-IMFs* (A+B) | (RA+IN+ EEN + CCF)* | Ingreso mixto neto (IMN) | Valor Agregado Bruto = PIB | IMN/ PIB | Δ M-IMF /IMS | Δ M-IMF /PIB |
|------|-----------------------------------|---|---|--|---------------------|--------------------------|----------------------------|----------|--------------|--------------|
| 1990 | 27.735 | | 12.485 | | | | | | | |
| 1991 | 35.737 | 8.002 | 19.008 | 27.010 | | | | | | |
| 1992 | 53.037 | 17.300 | 28.110 | 45.410 | | | | | | |
| 1993 | 102.350 | 49.313 | 80.606 | 129.920 | 16.417.785 | 12.106.638 | 28.524.423 | 42% | 1.07% | 0.46% |
| 1994 | 193.817 | 91.467 | 75.632 | 167.098 | 23.267.602 | 16.784.343 | 40.051.945 | 42% | 1.00% | 0.42% |
| 1995 | 255.502 | 61.685 | 41.967 | 103.653 | 29.857.854 | 21.343.085 | 51.200.939 | 42% | 0.49% | 0.20% |
| 1996 | 304.435 | 48.933 | 54.697 | 103.630 | 39.927.581 | 27.642.953 | 67.570.534 | 41% | 0.37% | 0.15% |
| 1997 | 476.487 | 172.051 | 73.890 | 245.941 | 55.369.139 | 38.785.113 | 94.154.252 | 41% | 0.63% | 0.26% |
| 1998 | 642.280 | 165.794 | 90.206 | 256.000 | 75.156.974 | 50.444.191 | 125.601.165 | 40% | 0.51% | 0.20% |
| 1999 | 766.733 | 124.453 | 141.664 | 266.117 | | | | | | |

* Δ M-IMF = Variación anual de la cartera de crédito reportada por las instituciones de microfinanzas + el monto de crédito anual canalizado por los programas de microfinanzas del gobierno

** RA = Remuneración de los asalariados

IN = Impuesto neto sobre la producción e importaciones

EEN = Excedente de explotación neto

CCF = Consumo de capital fijo

IMN = Ingreso mixto neto

Fuente: "El crédito microempresarial en el Ecuador". Fundación Avanzar (Torres 2000); Estadísticas SBS; Estadísticas BCE; El Microcrédito en el Ecuador:

lecciones aprendidas Comisión Interministerial de Empleo (Junio 2002)

Elaboración propia

Estas relaciones demuestran de alguna manera, que la contribución de las actividades de microfinanzas, y concretamente del crédito, al crecimiento económico del país, entre ellos al impulso de las actividades que desarrolla el sector informal, ha sido muy limitada.

Durante los últimos años de la década de los noventa, años de crisis financiera, se empieza a sentir el racionamiento de crédito por parte de las COAC; el monto de crédito inyectado en el año 1998 fue menor en un 4% con relación al año 1997 y el monto de crédito inyectado en 1999 fue un 25% menos que en 1998. Tras la grave crisis de 1999, el país adopta la dolarización de su economía en enero del año 2000 y, con esto, se incrementan las expectativas de estabilidad de los agentes financieros y económicos. En los tres primeros años se refleja una mayor recuperación de la cartera de crédito de las COAC reguladas, de las COAC no reguladas, y de algunos miembros de la RFR. Ver cuadro 5.17.

Cuadro 5.17
Montos de crédito - (en miles de dólares)

| Años | COAC Reguladas | Δ COAC Reguladas (A) | COAC No Reguladas | Δ COAC No Reguladas (B) | Instituciones RFR | Δ Instituciones RFR (C) | Δ Instituciones microfinanzas D=A+B+C | Montos Programas del Estado microcrédito | Montos total de crédito microfinanzas $\Delta M-IMF^*$ |
|------|----------------|-----------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------|--------------------------------|--|--|--|
| 1999 | 38.878 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 2000 | 66.733 | 27.855 | 49.308 | - | - | - | 27.855 | 9.600 | 37.455 |
| 2001 | 124.480 | 57.747 | 116.621 | 67.313 | 49.548 | - | 125.060 | 6.515 | 131.575 |
| 2002 | 183.108 | 58.628 | - | - | 105.258 | 55.710 | 114.338 | 4.693 | 119.031 |

Fuente: "El crédito microempresarial en el Ecuador". Fundación Avanzar (Torres 2000); Estadísticas SBS; Red Financiera Rural (RFR) Estadísticas BCE; "El Microcrédito en el Ecuador: lecciones aprendidas" Comisión Interministerial de Empleo (Junio 2002)

Elaboración propia

* $\Delta M-IMF$ = Variación anual de la cartera de crédito reportada por las instituciones de microfinanzas + el monto anual canalizado por los programas de microfinanzas del gobierno.

En el cuadro 5.18 se encuentran algunas relaciones sobre el aporte de las microfinanzas al crecimiento económico del país en los años 2000, 2001 y 2002. La relación entre el monto total del crédito inyectado por las IMF con relación al PIB no supera el 1%. Bajo el supuesto que el "sector informal" aporta con el 41% al PIB¹⁹, se observa que el volumen de crédito con relación al PIB del "sector informal" representa en el año 2000 el 0.67%, en el 2001 el 1.78% y en el 1.38%, en el 2002; el aporte del crédito pudo haber sido un poco mayor en el último año, si se hubiese contado con la información de la cartera de crédito de las COAC no reguladas.

Por otro lado, es importante señalar que la recuperación de las IMF tras la crisis de finales de la década, fue mucho más rápida que la de los bancos privados, mientras las primeras inyectaron dinero a la economía en el año 2000, 0.27% del PIB, los segundos mantuvieron el racionamiento del crédito y se dedicaron a recuperar la cartera de crédito.

Cuadro 5.18
Montos de crédito vs PIB (en miles de dólares)

| Años | Monto total de crédito microfinanzas Δ M-IMFs | Monto total de crédito de los bancos privados | Producto Interno Bruto (PIB) | PIB - Sector Informal* (41% del PIB Total) | Δ M-IMF /PIB | Δ M-BP /PIB | Δ M-IMF /PIB - Sector Informal |
|------|---|---|------------------------------|---|---------------------|--------------------|---------------------------------------|
| 2000 | 37.455 | 527.147 | 13.649.000 | 5.596.090 | 0.27% | -3.86% | 0.67% |
| 2001 | 131.575 | 634.173 | 17.982.000 | 7.372.620 | 0.73% | 3.53% | 1.78% |
| 2002 | 119.031 | 212.950 | 21.037.000 | 8.625.170 | 0.57% | 1.01% | 1.38% |

* En promedio, el 41% del valor agregado bruto (PIB) del país entre 1993 y 1998 aportó el "sector informal". Se asume en la relación (Δ M-IMFs/ PIB-Sector informal) que el "sector informal" sigue aportando en la misma proporción, siu embargo ésta puede haber variado.

Elaboración del autor

En resumen, el aporte de las microfinanzas, en términos conceptuales, ha sido importante a lo largo de todo el período de análisis (desde 1990 hasta 2002), ya que por su definición atiende a los sectores que sufren de racionamiento de crédito por parte de la banca privada, concretamente el "sector informal", que se estima contribuye en alrededor del 41% del valor agregado

19 El BCE cambió la metodología del cálculo del PIB (distribución primaria o funcional del ingreso) a principios de los noventa, e inició una nueva serie desde 1993 hasta 1998, de ahí en adelante se carece de estas estadísticas.

bruto anual (PIB). Por otro lado, la inyección del crédito a lo largo del período estudiado por parte de las IMF no supera el 0.80% del PIB total, ni el 1.8% del PIB del “sector informal”, porcentajes que indican la limitada cantidad de recursos financieros que son inyectados a un segmento sumamente importante de la economía ecuatoriana y que posiblemente está sujeto a la explotación de prestamistas informales, los llamados “chulqueros”²⁰. Por otro lado, es importante señalar que el monto de crédito inyectado por las IMF a la economía durante el período de análisis, como se ve en las relaciones presentadas en los cuadros 5.16 y 5.18, ha sido muy limitado, lo que permite inferir que su aporte no ha sido muy significativo en el crecimiento económico del país. Esta situación, sin duda alguna, se ha dado ante la falta de políticas públicas adecuadas que impulsen las microfinanzas en el país, de manera eficiente y con una visión de desarrollo socioeconómico.

Estudio de *clusters*: Instituciones de Microfinanzas – Red Financiera Rural

Para esta parte del estudio se levantó información de veinte (20) IMF integrantes de la RFR (ver cuadro 6.1), con referencia a las estrategias que habían aplicado durante el año 2002. La información obtenida a partir de las encuestas se procesó a manera de variables binarias y posteriormente se elaboró una matriz de información con las variables seleccionadas para este estudio. Se realizaron algunas corridas de la información para la conformación de *clusters*, de manera que se pudiera contar con: grupos de instituciones con características similares y grupos de variables correlacionadas con segmentos de la población, determinados por su nivel económico (medio, pobre y muy pobre), a los que las IMF dirigieron sus estrategias durante el año de estudio.

Población objetivo de las instituciones de microfinanzas: asociación entre instituciones

Durante esta parte de la investigación se buscó la conformación de grupos o *clusters* de IMF con similares características, y se analizaron las estrategias que utilizaron durante el año de estudio. Las estrategias analizadas, se enfo-

20 Los “chulqueros” o usureros son prestamistas de dinero al margen de cualquier tipo de regulación financiera vigente que aplican de forma abusiva tasas de interés, mecanismos de garantías y prácticas de cobro a las personas que han entregado dinero en calidad de préstamo

| Cuadro 6.1 |
|--|
| Instituciones Red Financiera Rural encuestadas |
| FACES |
| CATHOLIC RELIEF SERVICES |
| COAC SAC - AIET LTDA. |
| CENTRO DE PROMOCIÓN RURAL |
| FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL (ESPOIR) |
| COAC. JARDIN AZUAYO |
| FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO Y CREATIVIDAD PRODUCTIVA (FUNDES) |
| FONDO ECUATORIANO POPULORUM PROGRESSIO (FEPP) |
| MISIÓN ALIANZA NORUEGA |
| ECLOF |
| COAC LA MERCED |
| CASA CAMPESINA CAYAMBE |
| COAC SAN JOSÉ LTDA. CHIMBO |
| AYUDA EN ACCIÓN |
| SOCIEDAD FINANCIERA ECUATORIAL (SFE) |
| CREDIFE |
| FUNDACIÓN ALTERNATIVA (GRUPOS SOLIDARIOS AMPLIADOS) |
| ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JÓVENES ACJ |
| BANCO SOLIDARIO |
| CEPESIU |

caron principalmente hacia el tipo de población objetivo a la que se dirigieron las IMF, tanto por su nivel económico como por las características de género, y hacia el tipo de actividad económica que prefirieron atender. El procesamiento de la información arroja los siguientes cuadros de resultados para las 20 IMF encuestadas:

El primer cuadro de resultados, que se denomina “Matriz de distancias” (ver cuadro 6.2), detalla los coeficientes de distancias euclídea binaria existentes entre cada una de las IMF de la muestra. Así por ejemplo, entre FACES y Catholic Relief Services existe una distancia euclídea de 0.845 (entre una escala de 0 a 1), y entre FACES y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) existe una distancia euclídea de 0.378. A través de esta matriz es factible identificar qué instituciones se aproximan o se asemejan y cuáles se distancian o se diferencian. Cuanto mayor sea el coeficiente, mayor será la distancia entre las instituciones y mayor la diferencia entre ellas.

El cuadro 6.3, “Historial de conglomerados”, permite realizar el seguimiento de los *clusters* que se forman a lo largo del proceso, y los coeficien-

Cuadro 6.2
Matriz de distancias

| Caso | Con escala cambiada distancia euclídea binaria | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|--|-------------------------|--------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------|----------|--------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------------|-------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|------------|
| | 1: Faces | 2: Catholic relief serv | 3: Cac sacaet Ltda | 4: Centro de promoción | 5: Fundación para el D | 6: COAC Jardín Azuayo | 7: Fundación para el Desarrollo | 8: Fondo Ecuatoriano PO | 9: Misión Alianza | 10: Ecof | 11: Coac La Merced | 12: Casa Campesina Cayam. | 13: Coac San José Ltda C | 14: Ayuda en Acción | 15: Sociedad D financiera | 16: Credife | 17: Fundación Alternativ | 18: Asociación Crisua-na | 19: Banco Solidario | 20: Cepesu |
| 1: Faces | | .845 | .535 | .535 | .756 | .756 | .378 | .378 | .756 | .655 | .756 | .756 | .378 | .378 | .535 | .756 | .378 | .756 | .756 | .378 |
| 2: Catholic Relief Serv | .845 | | 1.000 | .845 | .655 | .845 | .756 | .756 | .845 | .926 | .845 | .845 | .845 | .756 | .845 | 1.000 | .756 | .655 | .845 | .756 |
| 3: Cac Sac. Aux Ltda | .535 | 1.000 | | .756 | .756 | .535 | .655 | .655 | .756 | .655 | .535 | .535 | .535 | .655 | .535 | .756 | .655 | .756 | .756 | .655 |
| 4: Centro de Promoción | .535 | .845 | .756 | | .756 | .926 | .378 | .655 | .756 | .655 | .926 | .926 | .926 | .378 | .756 | .926 | .378 | .756 | .756 | .655 |
| 5: Fundación para el D | .756 | .655 | .756 | .756 | | .926 | .655 | .845 | .756 | .845 | .926 | .926 | .926 | .655 | .926 | .926 | .655 | .535 | .756 | .845 |
| 6: Coac Jardín Azuayo | .756 | .845 | .535 | .926 | .926 | | .845 | .655 | .926 | .845 | .000 | .000 | .000 | .845 | .535 | .926 | .845 | .926 | .926 | .655 |
| 7: Fundación para el Desar | .378 | .756 | .655 | .378 | .655 | .845 | | .535 | .655 | .535 | .845 | .845 | .845 | .000 | .655 | .845 | .000 | .655 | .655 | .535 |
| 8: Fondo Ecuatoriano Po | .378 | .756 | .655 | .655 | .845 | .655 | .535 | | .845 | .756 | .655 | .655 | .655 | .535 | .378 | .845 | .535 | .845 | .845 | .000 |
| 9: Misión Alianza de No | .756 | .845 | .756 | .756 | .756 | .956 | .655 | .845 | | .655 | .926 | .926 | .926 | .655 | .756 | .535 | .655 | .535 | .000 | .845 |
| 10: Ecof | .655 | .926 | .655 | .655 | .845 | .845 | .535 | .756 | .655 | | .845 | .845 | .845 | .535 | .655 | .845 | .535 | .655 | .655 | .756 |
| 11: Coac La Merced | .756 | .845 | .535 | .926 | .926 | .000 | .845 | .655 | .926 | .845 | | .000 | .000 | .845 | .535 | .926 | .845 | .926 | .926 | .655 |
| 12: Casa Campesina Cayam | .756 | .845 | .535 | .926 | .926 | .000 | .845 | .655 | .926 | .845 | .000 | | .000 | .845 | .535 | .926 | .845 | .926 | .926 | .655 |
| 13: Coac San José Ltda | .756 | .845 | .535 | .926 | .926 | .000 | .845 | .655 | .926 | .845 | .000 | .000 | | .845 | .535 | .926 | .845 | .926 | .926 | .655 |
| 14: Ayuda en Acción | .378 | .756 | .655 | .378 | .655 | .845 | .000 | .535 | .655 | .535 | .845 | .845 | .845 | | .655 | .845 | .000 | .655 | .655 | .535 |
| 15: Sociedad Financiera | .535 | .845 | .535 | .756 | .926 | .535 | .655 | .378 | .756 | .655 | .535 | .535 | .535 | .655 | | .756 | .655 | .756 | .756 | .378 |
| 16: Credife | .756 | 1.000 | .756 | .926 | .926 | .926 | .845 | .845 | .535 | .845 | .926 | .926 | .926 | .845 | .756 | | .845 | .756 | .535 | .845 |
| 17: Fundación Alternativ | .378 | .756 | .655 | .378 | .655 | .845 | .000 | .535 | .655 | .535 | .845 | .845 | .845 | .000 | .655 | .845 | | .655 | .655 | .535 |
| 18: Asociación Crisua-na | .756 | .655 | .756 | .756 | .535 | .926 | .655 | .845 | .535 | .655 | .926 | .926 | .926 | .655 | .756 | .756 | .655 | | .535 | .845 |
| 19: Banco Solidario | .756 | .845 | .756 | .756 | .756 | .926 | .655 | .845 | .000 | .655 | .926 | .926 | .926 | .655 | .756 | .535 | .655 | .535 | | .845 |
| 20: Cepesu | .378 | .756 | .655 | .655 | .845 | .655 | .535 | .000 | .845 | .756 | .655 | .655 | .655 | .535 | .378 | .845 | .535 | .845 | .845 | |

Esta es una matriz de disimilaridades

Cuadro 6.3

Historial de conglomeración

| Etapa | Conglomerados que se combina | | Coeficientes | Etapa en la que el conglomerado aparece por primera vez | | Proxima etapa |
|-------|------------------------------|----------------|--------------|---|----------------|---------------|
| | Conglomerado 1 | Conglomerado 2 | | Conglomerado 1 | Conglomerado 2 | |
| 1 | 8 | 20 | .000 | 0 | 0 | 8 |
| 2 | 9 | 19 | .000 | 0 | 0 | 12 |
| 3 | 14 | 17 | .000 | 0 | 0 | 4 |
| 4 | 7 | 14 | .000 | 0 | 3 | 9 |
| 5 | 12 | 13 | .000 | 0 | 0 | 6 |
| 6 | 6 | 12 | .000 | 0 | 5 | 7 |
| 7 | 6 | 11 | .000 | 6 | 0 | 13 |
| 8 | 8 | 15 | .378 | 1 | 0 | 14 |
| 9 | 1 | 7 | .378 | 0 | 4 | 10 |
| 10 | 1 | 4 | .417 | 9 | 0 | 14 |
| 11 | 5 | 18 | .535 | 0 | 0 | 16 |
| 12 | 9 | 16 | .535 | 2 | 0 | 18 |
| 13 | 3 | 6 | .535 | 0 | 7 | 17 |
| 14 | 1 | 8 | .568 | 10 | 8 | 15 |
| 15 | 1 | 10 | .635 | 14 | 0 | 17 |
| 16 | 2 | 5 | .655 | 0 | 11 | 18 |
| 17 | 1 | 3 | .742 | 15 | 13 | 19 |
| 18 | 2 | 9 | .773 | 16 | 12 | 19 |
| 19 | 1 | 2 | .811 | 17 | 18 | 0 |

tes de distancia euclídea que tienen los elementos de cada uno de los *clusters* formados. Los *clusters* más homogéneos tienen un menor coeficiente. Así, los primeros que se forman tienen coeficientes bajos, lo que indica la similitud que existe entre los elementos que los conforman. Por ejemplo, los grupos formados entre las etapas 1 y 7 que tienen coeficientes iguales a cero. La última etapa, 19, es la que tiene el mayor coeficiente, 0.811, e indica una mayor dispersión entre los elementos del grupo formado. De igual forma, en esta última etapa se forma un único y último *cluster* que aglutina a todas las IMF, y por esta razón, el coeficiente de distancia euclídea es elevado.

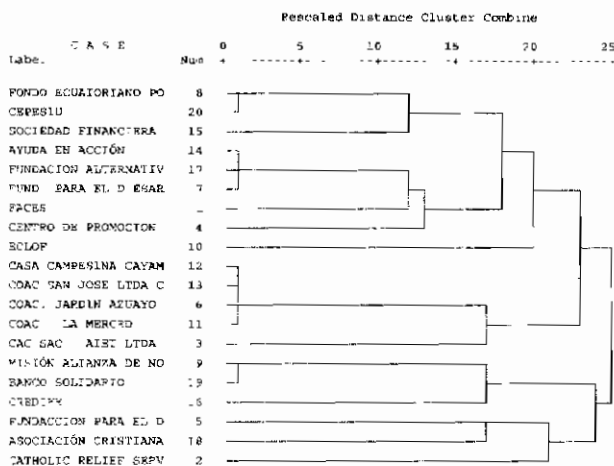
Uno de los cuadros de resultados más importante es el "Diagrama de témpanos" (ver gráfico 6.1), ya que permite identificar gráficamente la formación de los *clusters*. En la primera columna del gráfico se indica el número de grupos que se forman en cada paso, y en la primera fila se encuen-

tran las instituciones. Este gráfico debe leerse desde la última hacia la primera filas.

En la última fila se encuentra el número 19, que indica que se han formado 19 grupos. A este nivel, cada objeto estudiado forma un grupo, generalmente. No se formaron 20 *clusters*, correspondientes a las 20 IMF estudiadas, ya que los valores de las variables de las instituciones CEPESIU y FEPP eran similares, por lo que conformaron un solo grupo. Cada uno de los números que se encuentra en la primera columna sigue disminuyendo debido a que los grupos continúan fusionándose a cada paso, hasta llegar al número 1. A este nivel se ha conformado un solo *cluster* compuesto por todas las IMF de la muestra, pero el grado de homogeneidad entre los objetos que lo conforman es bastante bajo o, lo que es lo mismo, tienen un coeficiente elevado de distancia euclídea.

En el último cuadro de resultados se presenta el "dendograma", un gráfico que permite también identificar la conformación de *clusters*. Este gráfico tiene una escala de valores de distancias que van desde 1 a 25. Los coeficientes de distancia euclídea que se reflejan en los resultados anteriores, son transformados a esta escala. Los resultados se leen de izquierda a derecha, y permiten identificar a qué distancia, dentro de la escala mencionada anteriormente, se han unido los *clusters* (ver gráfico 6.2).

Gráfico 6.2



De los diferentes cuadros y gráficos de resultados arrojados en el estudio de las IMF para el año de estudio, 2002, se seleccionaron 7 *clusters* (ver Diagrama de témpanos, número de conglomerados igual a 7) con un coeficiente de distancia euclídea de 0.535 (ver historial de conglomerados, etapa 13). El coeficiente no es muy elevado, lo que permite garantizar una cierta homogeneidad entre las IMF que conforman cada grupo. Las 20 instituciones que conforman los 7 *clusters* gestionan alrededor del 59% del total de la cartera de crédito de las IMF integrantes de la RFR (Red Financiera Rural 2003). Cada uno de los grupos formados ha desarrollado estrategias diferentes, tanto en términos de “profundidad de alcance” como en términos de “escala de alcance”. A continuación, se detallan las características de cada uno de ellos.

El primer *cluster* está compuesto por tres instituciones: Misión Alianza Noruega, CREDIFE del Banco del Pichincha y el Banco Solidario. Estas instituciones se caracterizan por sus estrategias dirigidas a atender tanto a hombres como a mujeres que tengan principalmente un nivel económico medio y algunos segmentos de género pobre, que desarrollen actividades relacionadas fuertemente al comercio y a la producción artesanal. Cabe destacar que el Banco Solidario es la institución más grande de la muestra, tanto por el volumen de la cartera de crédito como por el número de clientes; le sigue CREDIFE que es la segunda institución por el volumen de cartera.

El segundo *cluster* está conformado por dos instituciones: Fundación para el Desarrollo y Creatividad Productiva -Fundes- y la Asociación Cristiana de Jóvenes -ACJ-. Éstas son dos instituciones pequeñas, por su volumen de créditos, y cuyas estrategias durante el año 2002 se encaminaron a atender a personas pobres y a aquellas que presentaron un nivel económico medio, principalmente mujeres que solicitaron créditos para actividades de comercio y de producción artesanal y pecuaria, fundamentalmente.

El tercer *cluster* está conformado por una sola institución, Catholic Relief Services que presenta características diferentes del resto de instituciones, a lo largo de la conformación de los grupos; sólo al final del proceso de conformación de *clusters* se une con otras IMF. Sus estrategias se han dirigido exclusivamente a la atención a mujeres pobres y *muy pobres* que realizan actividades de comercio, servicios y producción pecuaria y artesanal.

El cuarto *cluster* se encuentra formado por 5 instituciones, en su mayoría por COAC: COAC SAC-AIET, COAC Jardín Azuayo, COAC “La Mer-

ced", Casa Campesina Cayambe y COAC San José. Dada la característica propia de las COAC, su ámbito de crédito cubre a todos los sectores: comercio, servicio y producción; asimismo, está dirigida a hombres y mujeres *muy pobres*, pobres y con niveles económicos medios.

El quinto *cluster*, al igual que el tercero, está formado por una sola institución, ECLOF, que ha centrado sus estrategias en atender a hombres y mujeres pobres y de niveles económicos medios, dedicados al comercio y a la producción agrícola y pecuaria.

El sexto *cluster*, formado por 3 instituciones, FEPP, Sociedad Financiera Ecuatorial y CEPESIU, ha centrado sus estrategias en atender tanto a hombres como a mujeres *muy pobres* y pobres, dedicados al comercio y a actividades de producción industrial, artesanal, agrícola y pecuaria.

El séptimo *cluster* lo componen 5 instituciones: FACES, Centro de Promoción Rural, Fundación para el Desarrollo Integral, Ayuda en Acción y Fundación Alternativa. Este grupo ha centrado sus estrategias de crédito hacia hombres y mujeres pobres, inmersos en actividades de comercio y producción agrícola, pecuaria y artesanal.

El resultado general de los *clusters* formados y las estrategias que cada uno de ellos ha desarrollado durante el año 2002, permite señalar que únicamente tres *clusters*: 3, 4 y 6, tienen como parte de sus estrategias definidas atender a las personas *muy pobres*; el resto de grupos de IMF no incluyen a estas personas y, se centran, preferiblemente, en grupos de personas calificadas como pobres o pertenecientes a niveles económicos medios. Hay que destacar que si bien todas las IMF anuncian solidaridad y ayuda a las personas para combatir la pobreza, posiblemente para elevar su imagen institucional, no necesariamente los grupos a los que dirigen sus estrategias se enlazan estrechamente con una "profundidad de alcance".

Únicamente 8 de las 20 IMF estudiadas indicaron que entre sus estrategias consta la de atender a los segmentos de la población con elevados niveles de pobreza (*muy pobres*, en la encuesta aplicada). Por lo tanto, los tres *clusters* mencionados anteriormente tienen como parte de sus estrategias, al parecer, una mayor "profundidad de alcance". Las instituciones que los conforman gestionaron en el año 2002 alrededor del 37% de la cartera de crédito de las IMF estudiadas y cerca del 22% de la cartera total de crédito de todas las IMF integrantes de la Red (Red Financiera Rural 2003).

Esta situación refleja que no ha existido una política general de las IMF para aliviar la pobreza, es decir, estrategias para asistir con líneas de crédito a las personas *muy pobres*, durante el año de estudio. Al parecer la mayor parte de las IMF ha mantenido una política de “escala de alcance” que no necesariamente se compromete con la gente *muy pobre*, sino que busca segmentos de población calificada como “pobre” o con niveles económicos medios que, probablemente, brindan mayor seguridad de pago. Esta estrategia, como recoge la literatura de microfinanzas, admira llegar a un mayor número de personas, pero no necesariamente permite aliviar los problemas agudos de pobreza. Los *clusters* con IMF que, según parece, manejan esta estrategia, han canalizado, durante el año 2002, alrededor del 63% de la cartera total de crédito de las instituciones de la muestra.

Otro aspecto importante de los resultados es la estructura del cuarto *cluster*. Este grupo se compone por todas las COAC que son parte de la muestra; esta situación particular de agrupación refleja la existencia de determinados patrones comunes que caracterizan las actividades de las COAC. Como se explicó a lo largo de punto 5.3, las COAC son las instituciones que históricamente han realizado actividades de microfinanzas en el país, esta tradicional experiencia contribuye a que puedan definir claramente sus estrategias, tanto de profundidad de alcance (alivio de la pobreza, fundamentado en los conceptos básicos del cooperativismo: ayuda y solidaridad) como de escala de alcance (agrupar al mayor número de socios).

Población objetivo de las instituciones de microfinanzas: asociación entre variables

En este apartado se realiza un análisis de los resultados obtenidos a partir de las variables que se correlacionan con los segmentos de la población, determinados por su nivel económico. Las agrupaciones o *clusters* se formaron con las variables de la matriz de información, entre las que se encontraban las variables *muy pobres* y *pobres*, objeto de este estudio.

Para la formación de los *clusters* se aplicaron dos tipos de coeficientes de agrupación; en el primero, una medida de distancia: la distancia euclídea y, en el segundo, una medida de proximidad: el coeficiente de Russell y Rao. Al ser dos criterios de medición, tanto de distancias como de proximidades entre variables, existía la posibilidad de que la formación de *clusters* fuese di-

ferente. La utilización de estos dos criterios de medición permite contrastar los resultados en la conformación de grupos.

Los resultados obtenidos mediante la utilización de la distancia euclídea, se pueden apreciar en el gráfico 6.3. Existe un *cluster* formado por las variables: pobres, mujeres, comercio y artesanal; con un coeficiente de distancia muy bajo 0.096, es decir, con alta proximidad entre las variables (ver cuadro 6.4).

Gráfico 6.3
Diagrama de tempaños vertical

| Número de conglomerados | Caso | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|-----------|---------|------------|------------|----------|----------|--------|----------|-----------|---------|---------|---|---|---|
| | Servicios | Consumo | Industrial | Muy pobres | Pecuaria | Agrícola | Pobres | Comercio | Artesanal | Mujeres | Hombres | | | |
| 1 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 2 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 3 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 4 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 5 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 6 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 7 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 8 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 9 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 10 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |

El resto de variables refleja un grado de asociación menor. Por ejemplo, la variable *muy pobres* no llega a ser parte de un *cluster* sino hasta la etapa 7, en la que se une con la variable *producción industrial*. El coeficiente de distancia euclídea a este nivel es elevado, 0.348, lo que refleja el bajo grado de correlación entre la variable *muy pobres* con el resto de variables utilizadas. Esta situación refleja que no ha existido una estrategia bien definida hacia qué tipo de personas, sea hombres o mujeres, y para qué actividades productivas, de servicios o comerciales, se canalizan los créditos para este segmento de la población.

Los resultados obtenidos mediante la utilización del coeficiente de Russell y Rao para identificar la proximidad entre variables, refleja resultados similares a los obtenidos, utilizando la distancia euclídea. En primer lugar, se forma un *cluster* muy representativo entre las variables: pobres, mujeres, comercio y artesanal (ver gráfico 6.4), igual al obtenido anteriormente.

Cuadro 6.4
Historial de conglomeración

| Etapa | Conglomerado que se combina | | Coeficientes | Etapa en la que el conglomerado aparece por primera vez | | Próxima etapa |
|-------|-----------------------------|----------------|--------------|---|----------------|---------------|
| | Conglomerado 1 | Conglomerado 2 | | Conglomerado 1 | Conglomerado 2 | |
| 1 | 2 | 11 | .000 | 0 | 0 | 2 |
| 2 | 2 | 5 | .072 | 1 | 0 | 3 |
| 3 | 2 | 4 | .096 | 2 | 0 | 6 |
| 4 | 7 | 10 | .255 | 0 | 0 | 8 |
| 5 | 6 | 9 | .255 | 0 | 0 | 9 |
| 6 | 1 | 2 | .325 | 0 | 3 | 8 |
| 7 | 3 | 8 | .348 | 0 | 0 | 9 |
| 8 | 1 | 7 | .393 | 6 | 4 | 10 |
| 9 | 3 | 6 | .459 | 7 | 5 | 10 |
| 10 | 1 | 3 | .813 | 8 | 9 | 0 |

Gráfico 6.4
Diagramas detempanos vertical

| Número de conglomerados | Caso | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|-----------|---------|------------|------------|----------|----------|--------|----------|-----------|---------|---------|---|---|---|
| | Servicios | Consumo | muy pobres | Industrial | Agrícola | Pecuaria | Pobres | Comercio | Artesanal | Mujeres | Hombres | | | |
| 1 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 2 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 3 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 4 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 5 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 6 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 7 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 8 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 9 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 10 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |

Además, el coeficiente de proximidad entre estas cuatro variables es sumamente alto, 0.956, como se ve en la etapa 3 del cuadro 6.5, lo que indica un alto grado de correlación entre estas variables.

Cuadro 6.5
Historial de conglomeración

| Etapa | Conglomerado que se combina | | Coeficientes | Etapa en la que el conglomerado aparece por primera vez | | Próxima etapa |
|-------|-----------------------------|----------------|--------------|---|----------------|---------------|
| | Conglomerado 1 | Conglomerado 2 | | Conglomerado 1 | Conglomerado 2 | |
| 1 | 2 | 11 | 1.000 | 0 | 0 | 2 |
| 2 | 2 | 5 | .967 | 1 | 0 | 3 |
| 3 | 2 | 4 | .956 | 2 | 0 | 4 |
| 4 | 2 | 10 | .833 | 3 | 0 | 5 |
| 5 | 1 | 2 | .787 | 0 | 4 | 6 |
| 6 | 1 | 7 | .644 | 5 | 0 | 7 |
| 7 | 1 | 8 | .371 | 6 | 0 | 8 |
| 8 | 1 | 3 | .242 | 7 | 0 | 9 |
| 9 | 1 | 6 | .096 | 8 | 0 | 10 |
| 10 | 1 | 9 | .040 | 9 | 0 | 0 |

En segundo lugar, el grado de asociación de la variable *muy pobres* con el resto de variables se logra tardíamente, al igual que los resultados obtenidos con la distancia euclídea, y demuestra la falta de una estrategia definida sobre criterios de género y actividad laboral para este segmento de personas en el otorgamiento de los créditos.

En general, los resultados obtenidos mediante las dos formas de procesamiento de la información, ya sea con la utilización de la distancia euclídea o del coeficiente de Russell y Rao para la formación de *clusters*, demuestra que las estrategias de crédito que han aplicado las IMF, en el año 2002, para canalizar el crédito a las personas calificadas como *pobres*, se han dirigido principalmente hacia las mujeres que desarrollaron su actividad laboral en el comercio y la producción artesanal.

Para el caso de las IMF cuyas estrategias se dirigen hacia las personas *muy pobres*, la correlación de esta variable con el resto de variables utilizadas es muy baja en cualquiera de los dos procesos utilizados. Esta situación indica que durante el año 2002, las IMF que atendieron al segmento de personas *muy pobres* no han identificado claramente un sector o actividad productiva específica para canalizar líneas de crédito, ni tampoco una preferencia clara de género.

Estudio de alcance de las microfinanzas

Durante la investigación se realizó un análisis del alcance de las microfinanzas, es decir, el nivel de utilidad y de acceso que tienen las personas a las instituciones que prestan servicios microfinancieros. Se utilizaron los datos de los módulos 3 y 4 de las encuestas de "Género, finanzas y pobreza", cuya información se levantó entre mayo y agosto de 2002. Esta encuesta estuvo dirigida a 205 hogares de seis barrios populares del Ecuador; un barrio de la ciudad de Guayaquil: *Basión Popular* con 80 observaciones, y cinco barrios de Quito: *Barrio Nuevo*, con 13 observaciones; *Ex-Combatistas*, con 41 observaciones; *Itchimbía*, con 13 observaciones; *Lucha de los Pobres*, con 23 observaciones y *Solanda*, con 35 observaciones.

Para el caso del módulo 3, de ahorro, la información procesada no dio resultados significativos debido al bajo número de observaciones registradas, menos de 20. Esta situación, si bien no permite desarrollar el análisis de la infotación, al menos refleja la incapacidad para ahorrar que han tenido las personas que viven en los barrios estudiados, y no es justamente por falta de instituciones que oferten este servicio, como es el caso de las cooperativas y bancos, sino por posibles factores comunes de la economía ecuatoriana: el desempleo, la inflación y los elevados niveles de pobreza y extrema pobreza.

Para el caso del módulo 4, de crédito, se identificaron algunos resultados interesantes, como que el valor promedio del crédito obtenido por persona que alcanza los USD. 548, es mayor para las mujeres, USD. 572, que para los hombres, USD. 513. Asimismo, del total de personas que accedieron a algún tipo de crédito, el 62% son mujeres y el 38%, hombres; además, un 76% aplica el autoempleo, es decir, tiene sus propias microempresas.

Acceso al crédito por institución y género

Para este estudio se clasificó a los prestamistas en dos tipos: formales e informales:

Formales:

Bancos

Cooperativas de ahorro y crédito

Informales:

Familiar

Amigo o vecino

Instituciones de microfinanzas

Empleador

Comerciante/proveedor

Prestamista ("chulquero")

Empleador/contratista

Otros

Los resultados del procesamiento de la información indican que las personas acuden, tanto a prestamistas formales como a prestamistas informales, casi en las mismas proporciones. Del total de créditos, el 53.8% pertenece a prestamistas informales y el 46.2% a formales. Por otro lado, más mujeres que hombres acceden a los créditos; del total, el 61.5% se otorgan a mujeres y el 38.5% a los hombres (ver cuadro 7.1).

Cuadro 7.1
Acceso al crédito por prestamistas y género

| Sexo | Informal | | Formal | | Total | |
|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Mujer | 58 | 63,7 | 46 | 59,0 | 104 | 61,5 |
| Hombre | 33 | 36,3 | 32 | 41,0 | 65 | 38,5 |
| Total | 91 | 100,0 | 78 | 100,0 | 169 | 100,0 |

| Sexo | Informal | | Formal | | Total | |
|--------------|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|--------------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Mujer | 58 | 55,8 | 46 | 44,2 | 104 | 100,0 |
| Hombre | 33 | 50,8 | 32 | 49,2 | 65 | 100,0 |
| Total | 91 | 53,8 | 78 | 46,2 | 169 | 100,0 |

Estas características reflejan que en los barrios donde se levantó la información, las instituciones que hacen microfinanzas (prestamistas formales) tienen una fuerte competencia con los prestamistas informales, entre los que se encuentran los "chulqueros". Esta situación es muy común en sectores que se enfrentan a racionamiento de crédito, donde la falta de instituciones financieras formales genera la presencia de prestamistas informales que, por un lado, contribuyen a enfrentar problemas de liquidez, pero por otro, abusan en las condiciones crediticias dada su situación monopólica o de poder, y la ausencia de regulación financiera.

Acceso al crédito por tipo de empleo y estabilidad laboral

Los resultados obtenidos a partir de las encuestas reflejan que las personas que gestionaban sus propios negocios, es decir los autoempleados, fueron las que mayormente accedieron a los créditos otorgados, tanto por prestamistas formales como por informales. El 75.8% del total de las personas que accedieron algún préstamo pertenecen al grupo de autoempleados. Por otro lado, la estabilidad laboral es un factor que incide en el acceso al crédito. La estabilidad laboral del 63.7% de las personas que han obtenido algún crédito, está determinada por su propio trabajo, es decir, son autoempleadas. El 20.4% corresponde a las personas que han estado bajo un *status* laboral permanente (ver 7.2).

Cuadro 7.2
Acceso al crédito por tipo de empleo y estabilidad laboral

| Institución | Informal | | Formal | | Total | |
|-------------------------------|-----------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Gobierno | 4 | 4,8 | 8 | 10,8 | 12 | 7,6 |
| Inst. pública semiautónoma | 1 | 1,2 | 1 | 1,4 | 1 | 0,6 |
| Empresa privada | 6 | 7,2 | 3 | 4,1 | 9 | 5,7 |
| Individual privado | 8 | 9,6 | 2 | 2,7 | 10 | 6,4 |
| Cooperativa | 1 | 1,2 | 3 | 4,1 | 4 | 2,5 |
| Autoempleo | 62 | 74,7 | 57 | 77,0 | 119 | 75,8 |
| Total | 83 | 100,0 | 74 | 100,0 | 157 | 100,0 |
| Tipo | Informal | | Formal | | Total | |
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| Permanente | 15 | 18,1 | 17 | 23,0 | 32 | 20,4 |
| Temporal | 2 | 2,4 | 1 | 1,4 | 3 | 1,9 |
| Casual | 10 | 12,0 | 8 | 10,8 | 18 | 11,5 |
| Autoempleo | 55 | 66,3 | 45 | 60,8 | 100 | 63,7 |
| Otros | 1 | 1,2 | 2 | 2,7 | 2 | 1,3 |
| Total | 83 | 100,0 | 74 | 100,0 | 157 | 100,0 |

Estos resultados expresan, de alguna manera, el aporte de las microfinanzas, concretamente del crédito, para fomentar y sostener micro, pequeñas y medianas empresas, así como para generar fuentes autónomas de empleo.

Acceso al crédito por quintiles de ingreso

Los resultados por quintiles de ingreso de las personas que obtuvieron algún tipo de crédito, señalan que las personas más pobres accedieron menos al crédito. Así, el 17.7% del total de los créditos estaban en manos del quintil más pobre, en tanto que el 23% en el más rico. Además, las personas que demostraron un menor nivel de ingresos, quintil más pobre, tuvieron mayor posibilidad de acceder a un prestamista informal que a uno formal. El 80% de los préstamos recibidos por las personas más pobres fueron otorgados por prestamistas informales, en tanto que el 20% por prestamistas formales. En contraposición, las personas que se encontraban en el quintil más rico accedieron en un 57.7% a prestamistas formales y en un 42.3% a informales (ver cuadro 7.3).

Cuadro 7.3
Acceso al crédito por quintiles de ingreso

| Quintil | Informal | | Formal | | Total | |
|---------------|-----------|--------------|-----------|--------------|------------|--------------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| 20% más pobre | 16 | 25,0 | 4 | 8,2 | 20 | 17,7 |
| 2,00 | 14 | 21,9 | 5 | 10,2 | 19 | 16,8 |
| 3,00 | 15 | 23,4 | 9 | 18,4 | 24 | 21,2 |
| 4,00 | 8 | 12,5 | 16 | 32,7 | 24 | 21,2 |
| 20% más rico | 11 | 17,5 | 15 | 30,6 | 26 | 23,0 |
| Total | 64 | 100,0 | 49 | 100,0 | 113 | 100,0 |

| Quintil | Informal | | Formal | | Total | |
|---------------|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|--------------|
| | Número | % | Número | % | Número | % |
| 20% más pobre | 16 | 80,0 | 4 | 20,0 | 20 | 100,0 |
| 2,00 | 14 | 73,7 | 5 | 26,3 | 19 | 100,0 |
| 3,00 | 15 | 62,5 | 9 | 37,5 | 24 | 100,0 |
| 4,00 | 8 | 33,3 | 16 | 66,7 | 24 | 100,0 |
| 20% más rico | 11 | 42,3 | 15 | 57,7 | 26 | 100,0 |
| Total | 64 | 56,6 | 49 | 43,4 | 113 | 100,0 |

Esta situación permite observar la profundidad de alcance que han tenido las instituciones de microfinanzas en la muestra estudiada. La profundidad de alcance se refiere a las características de las personas en función de su nivel de ingresos o pobreza, que son atendidas por las instituciones microfinancieras. Cuanto más pobres son las personas atendidas mayor es su profundidad de alcance (Gulli *Ibid.*). En el estudio realizado se puede observar que los prestamistas formales no han atendido adecuadamente a las personas que se encuentran en los quintiles con mayores niveles de pobreza, situación que puede haberse dado debido a varios factores como problemas de información asimétrica entre el prestamista y el posible prestatario, barreras de entrada en los requisitos solicitados para acceder a un prestamista formal, falta de compromiso real de las instituciones de microfinanzas de trabajar con los más pobres, entre otras.

Acceso al crédito por edad y grado de escolaridad

En los barrios estudiados, el promedio de quienes accedieron a los prestatarios informales es de 37.9 años de edad, mientras que en los 41.1 entre quienes accedieron a los prestatarios formales. Asimismo, las personas que tienen en promedio un menor grado de escolaridad, 9 años, son las que accedieron a los informales (ver cuadro 7.4).

| Cuadro 7.4 Acceso al crédito por edad y grado de escolaridad | | | |
|---|----------|--------|-------|
| | Informal | Formal | Total |
| Edad media | 37,9 | 41,1 | 39,4 |
| Años de escolaridad | 9,0 | 10,7 | 9,8 |

Estos resultados reflejan que el nivel de educación es una variable que ha influido en el acceder a un prestamista formal, en tanto que los prestamistas informales, entre ellos los "chulqueros", han aprovechado justamente de las personas con un menor nivel educativo.

Esta situación alerta sobre la necesidad de contar con políticas gubernamentales que contribuyan a elevar el grado de educación de la población y

las posibilidades de aumentar sus ingresos. Si el crédito puede constituir un mecanismo para fomentar el desarrollo socioeconómico del país y disminuir la pobreza, las instituciones de microfinanzas su vez, limitan el acceso a las personas con bajo nivel de educación y de los quintiles más pobres, el gobierno debe realizar los esfuerzos necesarios para regular las actividades de las IMF, canalizar la cooperación internacional y los créditos internacionales reembolsables y no reembolsables en condiciones financieras blandas, tanto en plazos como en rípos de interés y comisiones, para que estos segmentos de la población puedan superar efectivamente estas limitaciones.

Conclusiones

- En Ecuador, las instituciones que han desarrollado históricamente actividades de microfinanzas han sido las COAC, que han contribuido a su vez, a enfrentar los problemas de racionamiento de crédito de la banca privada. Durante los años noventa las COAC tuvieron una fuerte presión por parte de la SBS para pasar bajo su control y supervisión; esta presión se tradujo, en el año 2001, en un proceso en el que todas las COAC con un capital social igual o mayor a USD. 200.000, deberán pasar bajo el control de la SBS hasta el año 2005. Además, las COAC deberán cumplir con un coeficiente mínimo de capital del 12%, que podrá variar si la SBS así lo dispone. Por el momento quedan al margen de esta regulación las COAC con un capital social menor al mencionado anteriormente.
- La crisis de finales de la década de los años noventa, que terminó en la dolarización de la economía ecuatoriana, afectó también al sistema de COAC. Las características propias de la estructura social de los sistemas cooperativos, su perfil solidario y su papel de intermediarios financieros alternativos, permitió una recuperación financiera mucho más rápida frente a la de la banca privada operativa durante los primeros años de la dolarización, tanto en términos de reactivación del crédito como de captación de depósitos en ahorro.
- Durante el período analizado, los diferentes gobiernos también han tratado de impulsar actividades microfinancieras, especialmente mediante

el crédito para el fomento de micro y pequeñas empresas, que han contado con recursos nacionales y externos. Lamentablemente, según la literatura revisada, la falta de entendimiento de las actividades de microfinanzas y la metodología de canalización de esos recursos, especialmente a través de la banca privada, desdibujaron los objetivos básicos en muchos de esos programas. Queda por conocer si los recursos utilizados en estos programas cumplieron finalmente con su objetivo -ser canalizados hacia actividades productivas, comerciales y de servicios- o se desvanecieron en los múltiples problemas de liquidez que han caracterizado a la banca privada ecuatoriana, especialmente desde mediados de los años noventa.

- Las relaciones encontradas entre las microfinanzas y su contribución al crecimiento económico del país, permiten señalar que durante los años estudiados, las IMF que realizaron actividades de microfinanzas han contribuido a canalizar recursos financieros hacia sectores que generalmente sufren de racionamiento de crédito por parte de la banca privada, como es el caso del “sector informal” de la economía que, contribuye con cerca del 41% al PIB anual del país.
- La inyección de créditos a lo largo del período estudiado por parte de las IMF (públicas, privadas y cooperativas), demuestra que la contribución de las microfinanzas al crecimiento económico del país ha sido muy limitada. El total de recursos financieros inyectados por las IMF no supera el 0.80% del PIB ni el 1.8% del PIB estimado del “sector informal” durante los años estudiados. Estos porcentajes reflejan la limitada cantidad de recursos financieros canalizada a un segmento sumamente importante de la economía ecuatoriana y que posiblemente está sujeto a la explotación de prestamistas informales, como los “chulqueros”.
- Las relaciones entre microfinanzas y pobreza durante el año 2002 para el que se realizó la encuesta a las IMF que integran la RFR, manifiesta que no ha existido una política general de estas instituciones enfocada hacia los segmentos de población con elevados niveles de pobreza. Al parecer, la mayor parte de las IMF ha preferido una política de “escala de alcance”, en la que se evitan los segmentos de personas muy pobres,

en lugar de una política de “profundidad de alcance” que tiene un fuerte compromiso con el combate a la pobreza y extrema pobreza.

- Por otro lado, gran parte de las IMF estudiadas, que integran la RFR aplicaron un enfoque de “sistema financiero”, que se apega a las leyes del mercado y busca autosostenimiento financiero y rentabilidad (Gullí Ibid.). Los segmentos de población a los que han dirigido sus estrategias son aquellos que posiblemente brindan ventajas en cuanto a seguridad de pago, garantías y rentabilidad.
- Algunas características propias de las COAC, como la solidaridad, ayuda y compromiso, han reflejado que sus estrategias no necesariamente se apegan a un enfoque puro y “duro” de mercado, como es el de “sistema financiero”, sino que han desarrollado algunas orientaciones, entre ellas la de “alivio de la pobreza”, que les han permitido dirigir sus estrategias hacia segmentos de personas muy pobres.
- El estudio realizado para los 6 barrios populares de las ciudades de Quito y Guayaquil permite mostrar que de la cantidad promedio de crédito otorgado es de USD. 548. Las mujeres han accedido en mayor medida al crédito que los hombres o han tenido mayor posibilidad de hacerlo.
- Un 76% de las líneas de crédito otorgadas por los prestamistas formales e informales en los barrios estudiados, se ha destinado principalmente a personas con *status* de autoempleo. Estos resultados demuestran que este tipo de créditos han contribuido a la generación del autoempleo y al sostenimiento de micro y pequeñas empresas.
- La débil presencia de las IMF ha generado una fuerte participación de prestamistas informales en los barrios estudiados, entre ellos los “chulquetos”. Si bien estos prestamistas informales solucionan los problemas de liquidez en los segmentos que sufren de racionamiento de crédito, también abusan extremadamente en las condiciones crediticias, dada su situación monopólica o de poder y debido a la ausencia de regulación financiera. En los 6 barrios estudiados, el 53.8% de personas que han obtenido un crédito lo han hecho a través de prestamistas informales, y

un 46.2% con los formales. Los prestamistas informales asimismo, han atendido en mayor medida a los segmentos de la población que se encuentran en los quintiles de mayor pobreza. Esta situación evidencia la limitada “escala de alcance” y “profundidad de alcance” que han tenido las IMF en estos barrios populares.

Recomendaciones de políticas

- El gobierno ecuatoriano debe implementar políticas que fortalezcan las actividades de microfinanzas en el país. Como se ha identificado a lo largo de esta investigación, las microfinanzas deben tomarse en cuenta entre las estrategias de crecimiento económico y aquellas que se adopten para disminuir los niveles de pobreza y extrema pobreza del país. En este sentido, es necesario que el gobierno implemente políticas de promoción de empleo productivo a partir del fomento de micro, pequeñas y medianas empresas, a través del acceso al crédito para los segmentos de la población que sufren de racionamiento de crédito por parte de la banca privada. Como se ha mencionado a lo largo del documento, el “sector informal” ha contribuido con alrededor del 41% del PIB anual de la economía ecuatoriana, sector fundamental para impulsar el crecimiento del país.
- A la inversa de la práctica habitual del gobierno de realizarla a través de la banca privada, la canalización del crédito debería efectuarse mediante el apoyo al sistema de COAC. Éste, por su trayectoria histórica, por las características propias de los sistemas cooperativos, por el alcance geográfico, los sectores productivos y de población a los que se dirige, por el elevado conocimiento de sus socios, y por su rápida capacidad para salir de las crisis económicas y financieras -como lo ha demostrado en la última crisis-, tiende a ser un sistema alternativo a la banca privada, ya que posee las fortalezas requeridas para continuar fomentando el crecimiento económico y la disminución de la pobreza en el país.
- El gobierno, al canalizar recursos financieros a través del sistema de COAC, tiene la capacidad de implementar con mayor facilidad, políti-

cas tendientes a desarrollar una regulación financiera que coadyuve a disminuir la pobreza y al fomento de micro, pequeñas y medianas empresas, con mayores niveles de competitividad, es decir, abaratando los costos financieros o mediante la aplicación de límites a los tipos de interés, en caso de recibir cooperación internacional o créditos internacionales para el desarrollo. Las prácticas de racionamiento de crédito imputadas a las medidas de regulación financiera sobre límites a los tipos de interés, no son aplicadas a las actividades de microfinanzas ya que los supuestos utilizados son diferentes a aquellos aplicados para los intermediarios financieros tradicionales en mercados competitivos. Por ejemplo, las COAC en su gran mayoría, atienden a un grupo definido de personas que deben ser necesariamente socias, lo que les permite conocer muy bien a sus prestatarios; además, en la mayoría de los casos, atienden a un área geográfica determinada. Por otro lado, las características del cooperativismo y los segmentos de población a los que se dirige -*genre pobre o muy pobre*- son, en muchos casos, justamente quienes han presentado bajos índices de morosidad, como se recoge a lo largo de la literatura sobre microfinanzas. Esta situación permite intuir que el tipo de interés como instrumento para discriminar entre prestatarios buenos y malos, adversos o propensos al riesgo, no es aplicable en toda su amplitud a las microfinanzas.

- Las políticas sobre el gasto social del gobierno deben ir a la par con las políticas sobre microfinanzas y deben dirigirse a las áreas geográficas y poblacionales de alcance de las microfinanzas. Por ejemplo, el microcrédito por sí sólo no puede solucionar los problemas de pobreza y generación de empleo, pues debe ser parte de un conjunto de políticas de desarrollo humano que fomenten líneas prioritarias para producción o desarrollo de servicios, educación, salud e infraestructura básica para disminuir la inequidad social e impulsar el desarrollo integral del país.
- El gobierno debe fomentar políticas que contribuyan a la medición del impacto de los programas de microfinanzas en su aporte con el alivio a la pobreza y al crecimiento económico. No pueden continuar la pasividad y falta de rendición de cuentas a la sociedad ecuatoriana, sobre la efectividad de los programas de microfinanzas, impulsados por el go-

bierno central con fondos públicos o préstamos de organismos internacionales.

- Las políticas de regulación financiera relacionadas con IMF deben procurar encaminarse hacia controles y supervisión adecuados, pero sin perder de vista que el tratamiento normativo debe ser diferente al que se aplica a los bancos privados. Una regulación mal empleada puede desfigurar la razón de ser de las IMF y el objetivo que cumplen en el desarrollo económico del país y en la disminución de la pobreza. En este sentido, es importante que el ente regulador tenga la debida precaución al implementar el coeficiente mínimo de capital que deben cumplir las IMF, sobre todo en la ponderación de los activos y contingentes, ya que la gestión del riesgo tiene dimensiones diferentes entre microfinanzas y sistemas financieros tradicionales.

De igual forma, la cantidad y tipo de información financiera que se exige a las IMF debe ser la necesaria debido al incremento de costos operativos; generalmente las IMF tienen costos operativos sumamente altos atribuidos a la gestión de gran cantidad de créditos pequeños y porque cubren a los sectores rurales.

Finalmente, las metodologías de seguimiento de riesgos que plantea el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea han sido diseñadas para intermediarios financieros tradicionales, como los bancos privados, y no necesariamente se ajustan adecuadamente a las características de las IMF.

- De igual forma, la regulación microfinanciera debe contrarrestar cualquier práctica usurera de las IMF. Si bien las IMF contribuyen a neutralizar el alcance de los prestamistas informales, los "chulqueros" entre ellos, no es plausible que para justificar la aplicación de tipos de interés y comisiones se utilice como parámetro de comparación, a los prestamistas informales. En este sentido, el gobierno debe garantizar una regulación financiera transparente con relación a la aplicación de tipos de interés y comisiones. Estos costos financieros deben justificarse, en primer lugar, por el nivel de eficiencia operativa de las IMF; en segundo, por el uso de recursos de la cooperación internacional, y en tercer lugar, por los créditos internacionales obtenidos para el desarrollo.

Bibliografía

- Akerlof, G.A. 1970. "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and Market Mechanism". *Quarterly Journal of Economics* vol. 84.
- Bhatt, N. y T. Shui-Yan, 2001. "Delivering Microfinance in Developing Countries: Controversies and Policy Perspectives". *Policy Studies Journal* vol. 29.
- Baker, C. y M. Biety, 2001. *An Analysis of Credit Union Microfinance Performance in Ecuador*. Washington D.C: WOCCU.
- CGAP. 2002. *Annual Report 2002*. Consultative Group to Assist the Poorest. Washington D.C: The World Bank.
- Comisión Interministerial de Empleo. 2002a. *El Microcrédito en el Ecuador: lecciones aprendidas*. Comité Técnico Asesor, serie Construyendo Políticas de Empleo No. 1. Quito.
- _____. 2002b. *Censo de Cooperativas de Ahorro y Crédito*. Comité Técnico Asesor, serie Construyendo Políticas de Empleo No. 6. Quito.
- Freixas, X. y J. Rochet, 1997. *Microeconomics of banking*. Cambridge: MIT press.
- González, P. 1980. *Las Cooperativas de Ahorro y Crédito*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura.
- González-Vega, C. y R. Chaves, 1996. "The design of successful rural financial intermediaries: Evidence from Indonesia". *World Development* Vol. 24, 1.
- _____. Prado, F. y T. Miller, 2002. *El reto de las microfinanzas en América Latina: la visión actual*. Caracas: Corporación Financiera Nacional.
- Gulli, H. 1999. *Microfinanzas y Pobreza. ¿Son válidas las ideas preconcebidas?*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hassan, M.K. 2002. "The Micro Finance Revolution and the Grameen Bank. Experience in Bangladesh". *Financial Markets Institutions Instruments* 11, 3. New York University.
- Hulme, D. y P. Mosley, 1996. *Finance Against Poverty* Vol. 1 - Vol. 2. Londres: Routledge.
- Jácome, H. y F. Falconí, 2001. "La reforma fiscal deja intacto el problema de endeudamiento externo", *Iconos* 12, Quito: FLACSO.
- _____. 2002. "La invitada indiscreta de la dolarización: la competitivi-

- dad". *Sociedad y Economía* 3. Cali: Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.
- Keeton, W. 1979. *Equilibrium credit rationing*, Nueva York: Garland Press.
- Khandker, S., B. Khalily y Z. Kahn, 1995. "Grameen Bank: Performance and sustainability". Discussion Paper No. 306. Washington D.C: World Bank.
- Larrea, C. 1992. "The mirage of development: oil, employment, and poverty in Ecuador (1972-1990)", Tesis doctoral. Ontario: York University.
- Malo, M. 2003. "La cooperación y la economía social". *Economía social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- McGuire, P. y J. Conroy, 2000. "The microfinance phenomenon". *Asia-Pacific Review* vol. 7.
- MkNelly, B. y C. Dunford, 1998. "Impact of credit with education on mothers' and their young children's nutrition: Lower Pra Rural Bank Credit with Education Program in Ghana". Freedom from Hunger, Discussion Paper No.4.
- Morduch, J. 1998. "Does microfinance really help the poor? New evidence from Flagship Programs in Bangladesh". Washington D.C: World Bank.
- Neff, H. 2003. "Estrategias para el crecimiento de las cooperativas". Proyecto Salto: Microfinanzas en Ecuador. Quito.
- Olivera, J. 2003. "Teoría económica y sistema cooperativo". *Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Orellana, E. 2000. *Dinámica de los sistemas financieros en el Ecuador*. Quito: CISP (Agencia de Cooperación Italiana).
- Red Financiera Rural. 2002a. *Presentación Institucional*. Octubre. Quito.
- _____ 2002b. *Boletín Informativo*, Red Financiera Rural 4. Quito. Red Financiera Rural 2003. *Boletín Informativo* 6. Quito.
- Sachs, J. y F. Larrain, 1993. *Macroeconomics in the Global Economy*, Prentice-Hall Inc.
- SIISE. 2002. Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador. Versión 3.0 Quito.
- Spence, M. 1973. "Job Market Signaling". *Quarterly Journal of Economics* vol. 87.

- Stiglitz, J. y M. Rothschild, 1976. "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 90.
- _____ y Weiss, A. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review* vol. 71
- Superintendencia de Bancos y Seguros. "Estadísticas Cooperativas de Ahorro y Crédito". *Boletines Estadísticos* (varios números). Quito.
- _____ *Memoria Anual* (varios números). Quito.
- _____ 1980a "Síntesis histórica del cooperativismo en general y del sistema de ahorro y crédito en Ecuador". *Estudios Económicos*. Quito.
- _____ 1980b. "Sistema Cooperativo Ecuatoriano". *Estudios Económicos*. Quito.
- Totres, L. 2002. *El microcrédito empresarial en el Ecuador* 11. Quito: Fundación Avanzar.
- Vinacua, V. 1998. *Análisis estadístico con SPSS para Windows*. Madrid: McGraw-Hill.
- Vonderlack, R. y M. Schreiner, 2001. *Mujeres, microfinanzas, y ahorro: lecciones y propuestas*. St. Louis: Center for Social Development. Washington University.
- Vos, R. y M. León, 2003. "Tendencias en el Gasto Social". *Estudios e informes del SIISE – STFS: ¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la calidad y eficiencia del gasto social*. SIISE: Quito.
- _____ León, M. y R. Ramírez, 2003. "Pobreza, desigualdad y políticas económicas y sociales en el Ecuador". *Estudios e informes de SIISE – STFS: ¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador? Desafíos para mejorar la calidad y eficiencia del gasto social*. SIISE: Quito.
- Zaman, H. 2001. *Assessing the Poverty and Vulnerability Impact of Micro-Credit in Bangladesh: A case study of BRAC*. Washington D.C: The World Bank.

Documentos disponibles en internet

Banco Central del Ecuador: *Información estadística* mensual. Disponible en www.bce.fin.ec.

- Banco Central del Ecuador. 2000. "Dolarización", Publicaciones y actualidad. Disponible en www.bce.fin.ec.
- Barzallo, P. 2002. "Fundamentos históricos y teóricos del sistema cooperativo de ahorro y crédito", disponible en <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/fin/funhistocooperativa.htm>
- Microcredit Summit Campaign: <http://www.microcreditsummit.org>

Anexo I

Encuesta sobre microfinanzas: Red Financiera Rural.


GUIA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE LAS INSTITUCIONES MIEMBROS DE LA RED

| 1. DATOS DE LA ORGANIZACIÓN | | | |
|--|--|--|--|
| 1.1 Nombre: | | | |
| Fecha de inicio: | | Institución concede pers. jurídica: | |
| 1.2 Tipo de institución: <input type="checkbox"/> ONG nac. <input type="checkbox"/> ONG, ex. <input type="checkbox"/> Bco <input type="checkbox"/> Coop rg. <input type="checkbox"/> Coop no rg. <input type="checkbox"/> Gub. | | | |
| 1.3 Cobertura: Ofic. Principal: | | Provincias: | |
| Region./Agenc.: | | Cantones: | |
| Puntos: | | | |
| 1.4 Nivel administrativo: <input type="checkbox"/> Contabilidad propia <input type="checkbox"/> Código cuentas SB <input type="checkbox"/> Sistema cómputo | | | |
| 1.5 Organigrama institucional: | | | |
| 1.6 Misión institucional: | | | |
| 2. POBLACIÓN OBJETIVO | | | |
| 2.1 Distrib. Étnica: <input type="checkbox"/> Mestizos <input type="checkbox"/> Indígenas <input type="checkbox"/> Afroec. <input type="checkbox"/> No importa | | | |
| 2.2 Distribución geográfica: <input type="checkbox"/> Por provincias <input type="checkbox"/> Por zonas | | | |
| 2.3 Género <input type="checkbox"/> Hombres <input type="checkbox"/> Mujeres <input type="checkbox"/> No importa | | | |
| 2.2 Nivel Económico: <input type="checkbox"/> Muy pobres <input type="checkbox"/> Pobres <input type="checkbox"/> Medio <input type="checkbox"/> No importa | | | |
| 2.3 Nivel de garantías: <input type="checkbox"/> Tierra <input type="checkbox"/> Infraestructura <input type="checkbox"/> Otra: <input type="checkbox"/> Aval personal <input type="checkbox"/> No importa | | | |
| 2.4 Actividad económica: <input type="checkbox"/> Comercio <input type="checkbox"/> Consumo <input type="checkbox"/> Relación depend. <input type="checkbox"/> No importa | | | |
| <input type="checkbox"/> Producción: <input type="checkbox"/> Agrícola <input type="checkbox"/> Pecuaria <input type="checkbox"/> Industrial <input type="checkbox"/> Artesanal | | | |
| 2.5 Composición familia # miembros flia promedi: | | Migración: Hombres ___% Internacional ___% | |
| | | Mujeres ___% Internacional: ___% | |
| 2.6 Vinculación institucional: <input type="checkbox"/> Iglesia <input type="checkbox"/> O Gub. <input type="checkbox"/> Convenio <input type="checkbox"/> Crédito | | | |
| <input type="checkbox"/> ONG <input type="checkbox"/> Comuna <input type="checkbox"/> Acuerdo <input type="checkbox"/> Donación | | | |
| <input type="checkbox"/> Proyecto coop <input type="checkbox"/> Otro: <input type="checkbox"/> Subsidios <input type="checkbox"/> Otro: | | | |
| 2.7 Estudio de mercado: <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO Por qué? | | | |

Anexo 2

Encuesta de género, finanzas y pobreza: módulos de ahorro y crédito

MODULO DE AHORRO

SMEMBER ID:

[Question S1 has several answers; new variables are created]

S_01 Any savings (of any form) now?

1. yes
2. no

S_01_01_01 Have any cash/money savings that you keep?

1. yes
2. no

S_01_01_04 Year started saving in cash?

[state year; otherwise put 98 if none]

S_01_01_05 Reason for choosing to save in cash

[write down reason; put 98 if not applicable]

S_01_01_06 Any benefits received for saving in cash?

[answer can be the same as in S1fOWN; put 98 if no cash saving or not applicable]

1. interest
2. liquidity – easy access when in need of money
3. other (specify)

S_01_01_07 Purpose/Motive for cash saving

[put 98 if no cash saving or not applicable]

1. meet day to day household expenses
2. education
3. emergency (any type)
4. house repair/maintenance
5. business
6. buy an asset or durable good
7. no particular reason

S_01_02_01 Have any bank deposit now?

1. yes
2. no

S_01_02_04 Year started saving in bank?

[state year; otherwise put 98 if none]

S_01_02_05 Reason for choosing to save in bank

[write down reason; put 98 if not applicable]

S_01_02_06 Any benefits received for saving in bank?

[answer can be the same as in S1fBANK; put 98 if no cash saving or not applicable]

1. interest
2. liquidity – easy access when in need of money
3. other (specify)

S_01_02_07 Purpose/Motive for Bank saving

[put 98 if no cash saving or not applicable]

1. meet day to day household expenses
2. education
3. emergency (any type)
4. house repair/maintenance
5. business
6. buy an asset or durable good
7. no particular reason

S_01_03_01 Have any saving in a savings club, ROSCAS now?

1. yes
2. no

S_01_03_04 Year started saving in cash?

[state year; otherwise put 98 if none]

S_01_03_05 Reason for choosing to save in club

[write down reason; put 98 if not applicable]

S_01_03_06 Any benefits received for saving in club?

[answer can be the same as in S1fOWN; put 98 if no cash saving or not applicable]

1. interest
2. liquidity – easy access when in need of money
3. other (specify)

S_01_03_07 Purpose/Motive for saving in a club

[put 98 if no cash saving or not applicable]

1. meet day to day household expenses
2. education
3. emergency (any type)
4. house repair/maintenance
5. business
6. buy an asset or durable good
7. no particular reason

S_01_04_01 Have any government bonds, etc now?

1. yes
2. no

S_01_04_04 Year started saving in bond?

[state year; otherwise 98 if none]

S_01_04_05 Reason for choosing to save in bond

[write down reason; put 98 if not applicable]

S_01_04_06 Any benefits received for saving in bond?

[answer can be the same as in S1fOWN; put 98 if no cash saving or not applicable]

1. interest
2. liquidity – easy access when in need of money
3. other (specify)

S_01_04_07 Purpose/Motive for cash saving

[put 98 if no cash saving or not applicable]

1. meet day to day household expenses
2. education
3. emergency (any type)
4. house repair/maintenance
5. business

6. buy an asset or durable good
7. no particular reason

S_01_05_01 Have any saving in credit union/cooperative now?

1. yes
2. no

S_01_05_04 Year started saving in coop?

[state year; if none, put 98]

S_01_05_05 Reason for choosing to save in coop

[write down reason; put 98 if not applicable]

S_01_05_06 Any benefits received for saving in coop?

[answer can be the same as in S1fOWN; put 98 if no cash saving or not applicable]

1. interest
2. liquidity – easy access when in need of money
3. other (specify)

S_01_05_07 Purpose/Motive for coop saving

[put 98 if no cash saving or not applicable]

1. meet day to day household expenses
2. education
3. emergency (any type)
4. house repair/maintenance
5. business
6. buy an asset or durable good
7. no particular reason

S_01_06_01 Have any saving in other financial institution now (specify)?

1. yes
2. no

S_01_06_04 Year started saving in other financial institution?

[state years, if none put 98]

S_01_06_05 Reason for choosing to save in this form

[write down reason; put 98 if not applicable]

S_01_06_06 Any benefits received for saving in this form?

[answer can be the same as in S1fOWN; put 98 if no cash saving or not applicable]

1. interest
2. liquidity – easy access when in need of money
3. other (specify)

S_01_06_07 Purpose/Motive for other saving

[put 98 if no cash saving or not applicable]

1. meet day to day household expenses
2. education
3. emergency (any type)
4. house repair/maintenance
5. business
6. buy an asset or durable good
7. no particular reason

S2_01 For the past 12 months, has your cash saving....?

1. increase
 2. decrease
 3. the same
- 98 not applicable (if no cash saving at all)

S_03 Are the assets listed below owned jointly?

1. yes
 2. no
98. Not applicable

[If yes, fill in s3A – S3G; if no, put 9999 in S3A-S3H and go toS4]

S_02_02 Asset no (i)

[put 1, 2, 3, 4... for i.; for each asset i, answer S3Bi-S3Hi; example is given for asset 1 below]

S_02_02 Type of Asset

1. land (rural or urban)
2. house
3. jewelry
4. appliance

5. livestock
6. other (specify)

S_03_02 Current Status of Asset

1. still own it
2. has pawned it
3. has sold it
4. has given away
5. lost
6. other (specify)

S_03_03 Market Value of Asset

[put approximate amount, if not known, put 98888)

S_03_04 Person to whom sold or pawned

1. pawnshop
2. moneylender
3. store
4. relative/friend
5. other (specify)
- 98 not applicable

S_03_05 Reason for Sale/Pawning

1. health expense
2. education
3. family event/special occasion
4. household expenses (food, repair, etc.)
5. migration
6. other (specify)
- 98 not applicable

S_03_06 Type of Payment received

1. in kind
2. cash
3. other (specify)
98. not applicable

[if there are more than one asset, then go to asset no. 2, answer S3B2 – S3H2 with same codes as above; for asset no. 3, answer S3B3 – S3H3 with same codes as above...; otherwise put 98 if not applicable]

S_04 Improvement to Facilitate Savings

[this is qualitative; put answer in separate sheet]

MODULO DE CREDITO

CMember ID:

C_01 Any occurrence of shortage in money in the past year ?

1. yes
2. no

[if yes go to C02 and fill in C03-C06; if no, go to C07]

C_02 Occurrence/Event No.(i)

[put 1, 2, 3, 4... for i.; for each occurrence i, answer C03i-C06i; example is given for occurrence/event 1 below]

C_03 Amount needed

[state approximate amount in local currency, put 98 if not applicable]

C_03 Other What did you have trouble with?

List each occurrence separately

A. PAWNING GOODS OR ASSETS STRATEGY

C_04 Pawn an item to meet the needed money?

1. yes
2. no
98. Not applicable

[if no go to C07]

C_05 Type of Pawned Item

[note that the answer may repeat those that are given in the savings part S3B1/S3C1 or S3B2/S3C2]

1. land (rural or urban)
2. house
3. jewelry

4. appliance
5. livestock
6. other (specify)

C_06 Amount received

[state amount in local currency]

B. OTHER COPING STRATEGIES

[refers only to the stated reference period which is past year in Ecuador]

C_07 Any reduction in food purchases?

1. yes
2. no

C_08 Any reduction in use of health services?

1. yes
2. no

C_09 Withdraw any child from school (this last June)?

1. yes
2. no

C_10 Reduce your use of utilities?

1. yes
2. no

C_11 Any assistance received to help meet expense?

1. yes
2. no

C_12 Type of Help

0. None
1. Loan
2. Gift
3. Public assistance (from government)
4. Labor/time help around the house or business
- 5 Other-specify

[NOTE: if there are more than one occurrence when money is short, then go to occurrence no. 2, and answer C032–C142 with same codes as above; for occurrence no. 3, answer C033–C143 with same codes as above, etc...; otherwise put 99 if not applicable]

C_12_other If C_12 is other specify

C. LOAN/ADVANCE (in cash or kind)

C_14 Loan No.(i)

[put 1, 2, 3, 4... for i.; for each loan i, answer C15i-C26i; example is given for loan 1 below; if no loan, put 98 for all answers]

C_15 Loan Source

[if friend or relative who is moneylender, choose 3]

- | | |
|------------------------|-----------------------------------|
| 1. Family or relative | 6. Microfinance group/institution |
| 2. Friend or neighbor | 7. Trader/supplier |
| 3. Moneylender | 8. Credit union/cooperative |
| 4. Employer/contractor | 9. Pawnshop |
| 5. Bank | 10. Other (identify) |

C_16 Amount Borrowed or Advanced

[if in kind, give approximate value]

C_17 Date borrowed

[identify mm/dd/yy]

C_18 Due Date of loan

[state number of days from the time it was borrowed, if no specific due date, put 97]

C_19 Paid in Installment?

1. yes
2. no

C_20 Number of Installments?

[put 1 if loan is paid in lump sum or full; put 97 if no specific number]

C_21 Amount per installment?

[state the average in local currency]

C_22 Loan Paid on time?

1. yes
2. no
3. not yet due

C_23 Why not paid

1. Loss of Job
2. Health expense
3. Family Event
4. Other bills due
5. Other (specify)
98. Not applicable (loan paid on time)

C_24 How to pay

1. Earnings
2. Remittances
3. Sell asset
4. Reduce expenses (specify what)
5. Other (specify)

TERMS AND CONDITIONS OF LOAN (i)**C_25A Number of Visits to lender**

[refers to visits before getting the loan]

C_25B Approx time spent to obtain loan

(include travel, waiting time, etc; in hours)

C_25C In-kind payment or service provided to receive loan

0. none
1. unpaid labor service to lender
2. other (specify)
98. not applicable

C_25D Transportation costs

[in local currency; put 0 if none; put 98 if not applicable]

C_25E Collateral type

0. none
1. land/house
2. labor or goods to be produced
3. jewelry
4. livestock
5. durable goods
6. other (specify)
98. not applicable

C_25F Interest to be paid on loan

Interest rate = (Number of installments x Amount per installments – Amount borrowed) / Amount borrowed

By variable name: $(C_{20} \times C_{21} - C_{16}) / C_{16}$

C_25G Need for a co-signer (or guarantor)?

1. yes
2. no

C_25H Other conditions

1. sell goods to or work for lender
2. buy inputs or purchases from lender
3. have deposit account (for bank or cooperative type)
4. other (specify)

C_26 What if not paid

1. Nothing
2. Loss of Collateral
3. Loss of future credit
4. Financial penalty
5. Bad reputation
6. Other (specify)

[NOTE: if there are more than one loan borrowed or advance received, then go to loan no. 2 in C_14, and answer C_142– C_262 with same codes as above; for loan no. 3, answer C143–C263 with same codes as above, etc...;]

OTHER FORMS OF ASSISTANCE**C_27 Type of help**

- 1 Loan [if this is not recorded, please go back to C14 and fill in answers to loan questions]
- 2 Gift (money or in kind)
- 3 Public Assistance
- 4 Labor Service
- 5 Other Specify
98. not applicable

C_28 Anything provided to receive assistance?

0. none
1. unpaid labor service
2. gifts (reciprocal)
3. transportation
4. other (specify)
98. nor applicable

C_29 Time it took to get help

[state in days; if less than one day, put 1; if no help received, put nor applicable]

C_30 Service or improvement needed to make credit easier to obtain?

[write answer in a separate sheet, this is qualitative]

Anexo 3 Organizaciones gremiales (1879-1917)

| Fecha | Lugar | Organización gremial |
|-------|-----------|--|
| 1879 | Guayaquil | Sociedad de Artesanos Amantes del Progreso |
| 1903 | Guayaquil | Asociación de Empleados de Comercio |
| 1905 | Guayaquil | Sociedad de Sastre "Luz y Progreso" |
| 1911 | Quito | Sociedad Unión Obrera de Pichincha |
| 1912 | Quito | Centro Católico Obrero |
| 1913 | Quito | Asociación de Jornaleros |
| 1913 | Quito | Sociedad de Beneficencia Hijos de Guano |
| 1917 | Quito | Unión Ecuatoriana de Obreros |

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros (1980)

Anexo 4 Primeras cooperativas constituidas en el Ecuador

| Fecha | Lugar | Gestor | Reseña histórica |
|---------|-----------|-------------------------|--|
| 1910 | Guayaquil | Se desconoce | Se organiza el sistema cooperativo, bajo el nombre de "La Compañía de Préstamos y Construcciones de Guayaquil" |
| 1910 | Guayaquil | Profesores | Sociedad Cooperativa de Profesores |
| 1910-12 | Guayaquil | Comerciantes | La Sociedad Cooperativa de Comercio |
| 1912 | Guayaquil | Cacaoteros | Asociación de Cooperativas de Agricultores |
| 1919 | Guayaquil | Obreros de la localidad | Asistencia Social Protectora del Obrero |
| 1927 | Riobamba | Obreros de la ciudad | La Caja de Ahorro y Cooperativa de Préstamos de la Federación del Chimborazo. |
| 1927 | Jujan | Agricultores del sector | Cooperativa Agrícola |
| 1928 | Quito | | Cooperativa de Consulo y Fondo de Previsión del Obrero |

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros (1980)

Anexo 5

Estadísticas generales de la información financiera del sistema de cooperativas de ahorro y crédito (1985-2002). (en millones de dólares)

| Año | Total Activo | Total Pasivo | Patrimonio | Resultados | Cartera de Credito | Depositos de Ahorro | PIB | Activos. PIB |
|------|--------------|--------------|------------|------------|--------------------|---------------------|----------|--------------|
| 1985 | 154,7 | 116,2 | 38,5 | 2,2 | 120,9 | 91,7 | 11.890,0 | 1,30% |
| 1986 | 151,0 | 113,7 | 37,4 | 1,6 | 120,3 | 88,4 | 10.515,0 | 1,44% |
| 1987 | 114,5 | 88,5 | 26,0 | 1,2 | 93,8 | 64,9 | 9.450,0 | 1,21% |
| 1988 | 70,7 | 55,1 | 15,6 | 0,9 | 56,0 | 40,9 | 9.129,0 | 0,77% |
| 1989 | 62,5 | 52,1 | 10,5 | 1,0 | 48,9 | 36,6 | 9.714,0 | 0,64% |
| 1990 | 42,1 | 33,5 | 8,6 | 1,4 | 31,1 | 26,9 | 10.569,0 | 0,40% |
| 1991 | 38,5 | 30,4 | 8,2 | 1,6 | 27,7 | 26,5 | 11.525,0 | 0,33% |
| 1992 | 45,8 | 32,2 | 13,6 | 1,8 | 28,7 | 28,2 | 12.430,0 | 0,37% |
| 1993 | 69,6 | 48,3 | 21,3 | 2,5 | 50,1 | 42,9 | 14.540,0 | 0,48% |
| 1994 | 105,2 | 71,1 | 34,1 | 5,1 | 85,1 | 55,2 | 16.880,0 | 0,62% |
| 1995 | 114,1 | 74,5 | 39,6 | 5,3 | 87,3 | 56,1 | 18.006,0 | 0,63% |
| 1996 | 123,1 | 79,9 | 43,2 | 6,5 | 83,8 | 59,3 | 19.157,0 | 0,64% |
| 1997 | 147,4 | 94,8 | 52,6 | 9,6 | 107,4 | 71,9 | 19.760,0 | 0,75% |
| 1998 | 134,4 | 79,6 | 54,9 | 11,6 | 94,9 | 58,0 | 19.710,0 | 0,68% |
| 1999 | 74,7 | 43,8 | 31,0 | 1,4 | 38,9 | 28,9 | 13.769,0 | 0,54% |
| 2000 | 99,2 | 66,5 | 32,7 | 1,6 | 66,7 | 49,5 | 13.649,0 | 0,73% |
| 2001 | 184,4 | 128,5 | 56,0 | 1,8 | 124,5 | 99,0 | 17.982,0 | 1,03% |
| 2002 | 191,9 | 140,6 | 51,3 | 3,3 | 183,1 | 142,0 | 21.037,0 | 0,91% |

Fuente: Estadísticas de la SBS y BCE

Anexo 6
Volumen de Crédito Número de Operaciones, Montos y Promedio
Período: Enero – Diciembre 2002 (en dólares)

| Instituciones | Microempresa | | | Total Crédito | | |
|--------------------------------|----------------|-------------------|--------------|----------------|----------------------|--------------|
| | No Operaciones | Monto | Promedio | No Operaciones | Monto | Promedio |
| Banco Pichincha (Credife) | 14.032 | 12.013.450 | 856 | 235.829 | 1.215.979.687 | 5.156 |
| Banco Solidario | 51.961 | 61.526.608 | 1.184 | 234.346 | 250.054.310 | 1.067 |
| Total Bancos Privados | 65.993 | 73.540.058 | 1.114 | 470.175 | 1.466.033.997 | 3.118 |
| Coac 11 de Julio | 35 | 7.600 | 217 | 1.155 | 1.304.962 | 1.130 |
| Coac 15 de Julio | 3 | 24.200 | 8.067 | 7.102 | 8.110.357 | 1.142 |
| Coac 23 de Julio | 309 | 812.490 | 2.629 | 3.817 | 9.296.841 | 2.436 |
| Coac 29 de Octubre | 1.387 | 1.469.665 | 1.060 | 18.113 | 20.710.515 | 1.143 |
| Coac Atuntaqui | 293 | 215.684 | 736 | 5.369 | 8.237.195 | 1.534 |
| Coac Cacpeco | 682 | 302.205 | 443 | 5.971 | 6.124.309 | 1.026 |
| Coac Chone Ltda. | 11 | 15.680 | 1.425 | 2.511 | 3.234.079 | 1.288 |
| Coac Codesarrollo | 51 | 77.670 | 1.523 | 3.564 | 6.875.444 | 1.929 |
| Coac Progreso | 10 | 13.200 | 1.320 | 11.566 | 13.458.340 | 1.164 |
| Coac Santa Rosa | 286 | 556.025 | 1.944 | 6.998 | 10.575.204 | 1.511 |
| Coac Tulcán | 90 | 96.350 | 1.071 | 4.497 | 6.225.279 | 1.384 |
| Total Cooperativas | 3.157 | 3.590.769 | 1.137 | 70.663 | 94.152.525 | 1.332 |
| Mutualista Imbabura | 13 | 95.500 | 7.346 | 424 | 1.908.710 | 4.502 |
| Banco Nacional de Fomento | 867 | 2.222.122 | 2.563 | 27.974 | 90.765.429 | 3.245 |
| Sociedad Financiera Ecuatorial | 5.263 | 10.037.339 | 1.907 | 6.659 | 11.574.344 | 1.738 |
| Total Otros | 6.143 | 12.354.961 | 2.011 | 35.057 | 104.248.483 | 2.974 |
| Total General | 75.293 | 89.485.788 | 1.189 | 575.895 | 1.664.435.005 | 2.890 |

Fuente: Estadísticas de la SBS

Anexo 7

Miembros de la Red Financiera Rural (marzo de 2003)

| No | Nombre de la Institución | Institución | Metodología Utilizada | | | | | | | Cobertura por Provincia | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----|---------------------------------|-------------|-------------------------|---------------------|-----------------|------------|-------|-------|---------|-------------------------|--------|------------|-----------|--------|------------------|----------|------|----------|--------|--------|----------|------|----------|---------|-----------|-----------|------------|------------------|
| | | | Segundo Piso Asociativo | Bancos Comunitarios | Grupo Solidario | Individual | Otros | Azuay | Bolivar | Cacha | Carchi | Chimborazo | Cotacachi | El Oro | Zamora Chinchipe | Imbabura | Loja | Los Rios | Manabí | Monona | Santiago | Napo | Orellana | Pastaza | Pichincha | Sucumbios | Tungurahua | Zamora Chinchipe |
| 1 | Asociación cristiana de jóvenes | ONG | | | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | Ayuda en Acción | ONG | x | | | | | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | Casa campesina de Cayambe | ONG | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | |
| 4 | Banco Solidario | Banco | | | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | x | |
| 5 | Catholic Relief Services | ONG | | | x | x | | | | x | | | | | | | | | | | | | | | | x | x | |
| 6 | Centro de Promoción Rural | ONG | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7 | Cepesiu | ONG | | | x | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8 | Cisp | ONG | | | | | | | | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 9 | Codesarrollo | Coac | x | | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | | | | | | | | | |
| 10 | Conamu | G.uber. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 11 | Coac. La Merced | Coac | | | x | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 12 | Coac. Por un Futuro mejor | Coac | | | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 13 | Coac. Sac. Aiet | Coac | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 14 | Coac. San José | Coac | | | x | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 15 | Coac. Jardín Azuayo | Coac | | | x | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 16 | Credife - Bco. Pichincha | Banco | | | | | | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 17 | Eclof | ONG | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 18 | Espoir | ONG | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 19 | Faces | ONG | | | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 20 | Fepp | ONG | | | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 21 | Financoop | Coac | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 22 | Finca | ONG | | | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 23 | Fundación Alternativa | ONG | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 24 | Fundación Ecuatoriana de Desa. | ONG | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 25 | Fundación Esquel | ONG | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 26 | Fundación Marco | ONG | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 27 | Fundes | ONG | | | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 28 | Incca | G.uber. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 29 | Insotec | ONG | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 30 | Misión Alianza Noruega | ONG | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 31 | Sociedad Financiera Ecuatorial | Financiera | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 32 | Swisscontact | ONG | | | x | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 33 | Coopcredito | Coac | | | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 34 | Fundamic | ONG | | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 35 | Cacmu | Coac | | | x | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fuente: Red Financiera Rural (2003)

Los elementos sociales en los programas de microcréditos. Una lectura sociocultural de un programa rural *

Dra. Emilia Ferraro

Introducción

Cada vez es más reconocida la importancia que los programas de microfinanzas tienen en el desarrollo. Esto se puede observar, entre otros factores, en la vasta literatura que en las tres últimas décadas se ha publicado sobre el tema y por el monto creciente de financiamientos que las agencias nacionales e internacionales destinan a este tipo de programas (Adams, González Vega y Von Pischke 1990; Hulme y Mosley 1996; Johnson y Rogaly 1997; Sinha 1998).

No obstante, muy pocos de estos estudios han tratado de manera apropiada el tema de las relaciones que giran alrededor de las transacciones de crédito, las cuales están necesariamente afectadas por las posiciones que las partes involucradas ocupan en la sociedad y por las dimensiones sociales, políticas y culturales que, por ende, implican estas posiciones.

* La versión final de este artículo fue terminada mientras la autora se encontraba en la Universidad de Oxford, en el Centro de Investigación Intercultural sobre Mujeres -CCCRW- (por sus siglas en inglés) del Queen Elizabeth House, gracias a una beca de la fundación Wenner-Gren. Agradezco a todo el personal de la "Casa Campesina Cayambe", sobre todo al padre Javier Herrán, director de la institución durante el tiempo en que la investigación se llevó a cabo, por compartir muy generosamente sus profundos conocimientos sobre el tema y la zona. Este artículo refleja solo parcialmente su contribución a la formación de mi propio conocimiento y criterio sobre los tópicos de desarrollo rural. Agradezco también a la gente de Pesillo por la paciencia y el tiempo que me han dedicado; a Susan Johnson, de la Universidad de Bath, por sus comentarios a las versiones anteriores de este artículo. Naturalmente, la única responsable por los contenidos de este artículo es su autora.

Los datos de este artículo fueron recolectados a finales de los años 90 y podrían parecer “desactualizados” a los ojos de quienes buscan en los números la única razón de ser y de evaluar los programas de desarrollo, de microfinanzas, especialmente. Yo considero, en cambio, que las argumentaciones y los temas que aquí presento no dejan de ser actuales y por lo tanto este artículo, y lo que en él sostengo, lo son, hoy más que nunca. Mi argumento principal es que las relaciones sociales personales y personalizadas afectan los programas de microcrédito; esta dimensión “socio-relacional” de las microfinanzas es tan importante para la comprensión del funcionamiento de los programas de crédito y para su eficiencia, como lo son los aspectos organizativos y sus diversos mecanismos de provisión. El estudio de caso sobre el cual me baso es el programa de microcrédito de la “Casa Campesina Cayambe”, que es considerado muy “exitoso” en cuanto a cobertura, tasa de recuperación, sostenibilidad, etc. y del cual, en mi opinión, podemos recabar muchas lecciones generales sobre el mundo de las microfinanzas.

El contexto

El programa de crédito en el que se basa este artículo funciona en la comunidad de Pesillo, parroquia Olmedo del cantón Cayambe. A más de haber constituido el centro administrativo, social y ceremonial de una gran hacienda, Pesillo es en la actualidad una de las muchas comunidades indígenas de la parroquia, y es representativa del área.

El programa de crédito en cuestión fue diseñado e implementado por la ONG católica “Casa Campesina Cayambe” que empezó su trabajo en el área en 1986. El de microcrédito es uno de los varios programas de desarrollo social que la institución gestiona e implementa actualmente, sobre todo en las áreas de salud, educación, y especialmente producción.

El programa de microcrédito

En 1995, un estudio sobre las instituciones financieras existentes en la parroquia Olmedo demostró que solamente los programas de crédito de las ONG y de la filial local del Banco Nacional de Fomento -BNF- eran ver-

daderamente accesibles a los campesinos indígenas de la zona. Entre estas entidades, la más conocida y la que proveía una cobertura mucho más amplia que las otras, era la "Casa Campesina Cayambe", como se evidencia en la siguiente sección.

El programa de crédito empezó en 1988, con desembolsos de pequeñas cantidades y con una cobertura limitada a pocas familias. Fue realmente desde 1990 cuando adquirió su actual organización y consistencia, con un departamento y una coordinación independientes del resto de programas. Ofrece 3 tipos de créditos:¹

- Créditos ordinarios. Son los más comunes y solicitados, ya que no están dirigidos a actividades específicas y más bien los usuarios y usuarias deciden cómo invertir el dinero según sus necesidades.

En la época en que se realizó el estudio, objeto de este artículo, la cantidad máxima para este tipo de crédito era de \$ 350,² que debían ser pagados en 6 cuotas cada tres meses. Cada mes, la institución otorgaba alrededor de 75 créditos de este tipo.

- Créditos de emergencia. Se trata de créditos disponibles exclusivamente para casos de emergencia -relacionados, en general, con cuestiones de salud- y por tanto, con normas más flexibles para su pedido y otorgamiento.
- Créditos "dirigidos". Se otorgan para apoyar específicamente actividades productivas no tradicionales: la construcción de infraestructura como servicios higiénicos, sistemas de riego, compra de animales menores, etc.

La tasa de interés real sobre todo tipo de crédito era del 32.5%³. Para los créditos de emergencia y los créditos dirigidos la modalidad de pago, las cuotas y las fechas se decidían según el caso. Las siguientes tablas proveen información adicional sobre el tema.

1 Todos los datos se refieren a 1996

2 Calculado al cambio de moneda de entonces.

3 En ese entonces, el interés que cobraba la "Casa Campesina Cayambe" era menor con respecto al sector financiero formal, en el cual podía alcanzar hasta al 70%; ésta era una de las razones por las

Tipos de crédito⁴

| Tipos de crédito | | | | | | |
|------------------|----------|-----------------|--------|-----------------------|---------------|-------------------|
| Tipo | Duración | Tasa de interés | Cuotas | Cantidad máxima en \$ | Volumen total | Total en cantidad |
| Tierra/pasto | 3 años | 32.5% | 6 | 167,78 - 1342,28 | 22 818, 919 | 276 |
| Truchas | 3 años | 32.5% | 3 | 402,68 - 1677,85 | 16 778, 52 | 18 |
| Frutillas | 1 año | 32.5% | 3 | 83,89 - 335,57 | 1 342, 28 | 6 |
| Papas | 8 meses | 32.5% | 1 | ————— | 20 134, 22 | 74 |
| Baños | 3 años | 32.5% | 5 | 50,33 - 201,34 | 22 802, 01 | 300 |
| Vivienda | 3 años | 32.5% | 6 | 503,35 - 1 006,71 | 30 100, 67 | 46 |
| Ordinario | 18 meses | 32.5% | 5 | 503,35 | 586,91 | 3.200 |

Fuente y elaboración: estudio de impacto del programa de crédito de la "Casa Campesina Cayambe", por J. Serrano, 1996; ActionAid Inglaterra.

Como se puede observar en estas tablas, cuando se realizó el presente estudio había muy pocos morosos con procedimientos legales en proceso. De hecho, hasta noviembre de 1996, el volumen del capital prestado y recuperado estaba en el orden del 92% al mes, con solamente el 1% de atrasos. El porcentaje de gastos administrativos del programa representaba el 0.5% mensual del capital, es decir, el 6% anual del capital total (Documento interno de la Casa Campesina 1996). Hasta noviembre de 1996 el capital total del programa era de aproximadamente US \$ 600.000,00 (calculado a la tasa de cambio *sucre/\$* del momento). Desde su implantación hasta noviembre de 1996 se habían otorgado 7,200 créditos, de los cuales alrededor de 1,800 estaban todavía en circulación al momento del presente estudio.

cuales el sector formal no era accesible a los segmentos más pobres de la sociedad, conjuntamente con los procedimientos burocráticos y requisitos administrativos que la mayoría de la población (sobre todo campesina e indígena) no podía satisfacer.

4 Calculado en dólares de Estados Unidos a la tasa de cambio de ese entonces: 2.980 sucres por 1 dólar.

| Indicadores de desempeño | |
|--|--|
| Indicador | |
| Número de créditos al momento del estudio | 941 (créditos ordinarios) |
| Volumen de préstamos | \$ 375.741 |
| (volumen de préstamos en junio de 1995) | |
| % mujeres entre los usuarios | 40 % approx. |
| Monto promedio del préstamo | \$ 350 (calculado a la tasa de cambio sucre/\$ en Junio de 1995) |
| Monto promedio del préstamo como % del PNB per capita | 33% |
| Tasas de pago | |
| • A tiempo (al momento del estudio) | 82% |
| • % total de préstamos pagados a tiempo (en números) | 92% |
| • % del volumen total de préstamos pagados a tiempo | 99% |
| Morosidad | 18 (en números) 8% (en volumen. Este porcentaje indica los préstamos cuyo pago está atrasado pero que todavía pueden ser recuperados; incluye el 1% préstamos perdidos) |
| (Fuente: Estudio de impacto; J. Serrano 1996; AccionAid Inglaterra). | |

A quién llega el programa

Según las normas del programa, cualquier miembro adulto de la comunidad que posea un título de propiedad de la tierra, es elegible para recibir un crédito. Quienes no tienen el título de propiedad de la tierra pueden empezar los trámites legales para adquirirla o presentar el título de propiedad o escrituras de un familiar.

Sin embargo, un estudio de impacto realizado en 1996,⁵ revelaba que el requisito del título de propiedad había vuelto más difícil acceder al crédito

5 El estudio de impacto fue pedido por la ONG Inglesa AccionAid y era parte de un estudio más amplio sobre programas de microcrédito en varios países del mundo en los que trabajaba la ONG. El

para los solteros, para las parejas de recién casados y para las mujeres solteras: su posición "estructural" en la comunidad hacía que tuviesen menos tierra o que no la tuviesen. El mismo estudio revelaba que a causa de la norma legal según la cual la huella digital no tiene valor legal de firma, tampoco los analfabetos podían acceder al crédito de la institución.

Desde el punto de vista de la comunidad, todos los comuneros podían acceder a un crédito en la medida en que estuviesen reconocidos como miembros de la comunidad; es decir que debían residir en ella, cumplir con los deberes hacia la comunidad, participar en las mingas y en toda actividad comunal, o ser parte de un hogar cuyo jefe constase en los registros de la comunidad. Si el jefe del hogar estaba en capacidad de participar en las actividades comunales, uno de sus hijos o su esposa podían sustituirlo. Esto demostraba claramente que tanto los derechos como los deberes conllevaban un carácter marcadamente familiar. Los individuos adultos no casados todavía podían ser considerados como comuneros con todos sus derechos, en la medida en que cumpliesen con los requisitos mencionados anteriormente y residiesen en la casa de los padres.

Estos datos evidencian una serie de problemas relacionados con la población-meta de los programas de crédito. Efectivamente, el programa de la "Casa Campesina Cayambe" actúa en un contexto muy heterogéneo: existen diferencias relevantes entre las comunidades que lo integran, según su ubicación geográfica (en términos de acceso a recursos naturales, sobre todo agua), así como dentro de una misma comunidad, ya que sus miembros tienen *status*, recursos y bienes muy diferentes. Sin embargo, al momento de diseñar el programa, esta heterogeneidad no ha sido tomada en cuenta, y de esta forma, no considera estrategias y/o metodologías diferentes según la posición y situación de sus usuarios y usuarias. Así, el estudio de impacto evidenció que la situación socioeconómica de los clientes es determinante en su decisión de aplicar o no para la obtención de un préstamo. El estudio puso en claro que quienes solicitan créditos tienden a compartir ciertos rasgos y si bien el poseerlos no constituye un requisito formal para solicitar el crédito, solamente la gente que tiene estos elementos en común de hecho tra-

objetivo de este estudio consistió en establecer una comparación entre los distintos diseños y una evaluación de los impactos sobre los usuarios y usuarias. El estudio sobre el programa de la "Casa Campesina Cayambe" fue realizado conjuntamente por Juan Serrano y la autora de este artículo entre octubre y diciembre de 1996.

mita créditos en la “Casa Campesina Cayambe”. Entre estas características constan: tener un sueldo temporal o permanente, es decir, no depender exclusivamente de la agricultura como medio de sustento; tener por lo menos una vaca que se halle produciendo leche; poseer otros animales como cerdos y ovejas; tener el apoyo económico de uno o más de sus hijos para el manejo financiero del hogar. Según la situación específica de cada usuario, algunas -cuando no todas- de estas características se han convertido en precondiciones para acceder al crédito. En otras palabras, el principal prerrequisito informal para poder acceder a un crédito es la diversificación de las fuentes de ingreso, lo cual se convierte en garantía mínima para poder pagar el crédito. En esos casos, los individuos solteros (generalmente hombres) tienen mayores ventajas ya que no tienen gastos familiares y necesitan solamente de un sueldo y/o de vacas de leche o de tierra en producción.

El estudio en cuestión identificó como “excluidos” de los créditos de la Casa Campesina a los siguientes individuos:

- Los más ancianos. Parejas de mayor edad que vivían solas, tenían ciertos recursos económicos que les permitían sobrevivir y sus hijos vivían en hogares independientes. Estas parejas preferían no tomar créditos por temor a no hallarse en capacidad de pagarlos. Por otro lado, sentían que ya habían “cumplido” con sus deberes hacia sus hijos y no estaban muy interesados en mejorar su situación, especialmente si ello significaba exponerse a posibles dificultades.
- Los ancianos que dependían de sus hijos. En este caso, era la misma comunidad quien vetaba el acceso al crédito porque conocía las dificultades que tendrían para pagarlo.

Los datos disponibles demuestran que la mayoría de créditos se destinaban a individuos de entre 25 y 50 años de edad. Es decir, personas casadas con hijos en condición de dependencia. Así mismo, hay evidencias de que “los más pobres entre los pobres” pertenecían al mismo grupo de edad. Estos hogares más pobres presentaban problemas de diverso tipo, como por ejemplo el alcoholismo de uno o de ambos padres; hogares encabezados por mujeres solas de escasos recursos; hogares que no estaban insertos en la red de apoyo familiar; parejas jóvenes que iniciaban su vida juntos y no tenían muchos recursos.

Impacto del programa de crédito sobre el alivio de la pobreza

El programa de la Casa Campesina trabajaba en una zona altamente heterogénea, así que los usuarios del crédito se dividían en tres grupos, según la ubicación geográfica de sus respectivas comunidades, sobre todo en términos de acceso a recursos hídricos y naturales: los “no tan pobres”; los pertenecientes a un grupo “intermedio”, es decir, pobres pero no de los más pobres, este grupo incluía a la mayoría de usuarios del programa; los “más pobres”. El programa tuvo un impacto diferente en cada grupo:

- Grupo 1. Para aquellos que ahora son definidos como los “no-tan-pobres” o “pobres menos vulnerables” (Sinha 1998:6) el programa ha representado una posibilidad de mejoramiento concreto e inmediato. Este grupo invirtió el crédito, principalmente, en actividades productivas, y así todo el monto fue utilizado de manera “rentable”. Por ejemplo, en aquellas comunidades con una buena provisión de agua y donde por ende, la producción de leche diaria por hogar llegaba a un promedio de 80 litros, los créditos fueron usados para renovar los pastos y/o el sistema de riego, lo cual dio como resultado que su producción diaria de leche hubiese llegado a duplicarse, en algunos casos.
- Grupo 2. Quienes pertenecían a este grupo no cumplían con los “requisitos” a los que se hace referencia en líneas anteriores. En estos casos, el monto del crédito no les permitió iniciar una nueva actividad productiva o mejorar significativamente las que ya tenían. Así, los créditos se invirtieron de variadas maneras: para complementar sus ahorros o los créditos tomados de otras fuentes; para financiar, en parte, la compra de una vaca que estuviere produciendo leche, o en actividades no agrícolas. En ambos casos surgieron problemas. En el primero, la gente decidió “cruzar” los créditos tomados de la Casa Campesina y de otras fuentes informales (generalmente de parientes o prestamistas locales), lo cual provocó el aumento de sus deudas. En el segundo, el tiempo para la devolución del crédito (la primera cuota era a tres meses del crédito) fue demasiado corto como para poder apreciar una rentabilidad visible. Es decir, los beneficios de la inversión del crédito en actividades rentables generalmente tomaban más tiempo en relación con las fechas que

el mismo crédito permitía para su devolución. Así, la gente debía buscar otras fuentes de dinero para pagar un crédito que no se pudo autofinanciar.

La única excepción consistía en la utilización del crédito para la compra de una vaca de leche, ya que su venta producía un retorno inmediato que podía financiar fácilmente la primera y las sucesivas cuotas del crédito. Pero nuevamente, el monto del crédito por lo general, no era suficiente para comprar una vaca de leche en producción; por tanto, en muchos casos, quienes pertenecían a este grupo recurrían a otras fuentes de dinero, sean éstas sus ahorros, la venta de uno o más animales, u otros créditos informales. Existieron excepciones, naturalmente: por ejemplo, una persona que pertenecía a este grupo tomó un crédito con el que compró semilla de papa. El crecimiento del tubérculo toma más de tres meses (fecha de pago de la primera cuota del crédito); así, al momento de recibir el crédito se separó el monto para poder asegurar el cumplimiento de pago de la primera cuota; a la fecha de la segunda cuota, se podía ya contar con el dinero de la venta de las papas. Si este episodio da luces sobre la enorme creatividad que la gente pobre tiene para sobrevivir, revela, al mismo tiempo, que los tiempos de la devolución del crédito pueden poner límites severos al monto real con el cual los usuarios pueden contar realmente, y que de hecho, puede ser utilizado de manera rentable.

A pesar de estos límites, cabe destacar que para los usuarios de este grupo, el crédito constituyó una gran ayuda: representó la posibilidad de acceder a un pequeño capital para actividades productivas que les sería denegada por los bancos, a causa de los complejos procedimientos burocráticos que actúan en su contra.

En comparación con los "pobres menos vulnerables", en este caso, el resultado positivo de una inversión productiva del crédito tomó más tiempo para hacerse visible. De hecho, desde el comienzo del programa el aumento considerable del número de vacas en las comunidades que entraron en este segundo grupo, confirma esta apreciación.

Grupo 3. Finalmente, existía una minoría que puede ser definida como "los más pobres". Entre éstos, hubo quienes optaron por un crédito pero que tuvieron grandes dificultades para pagarlo. Los hogares que inte-

grababan este grupo tenían muy baja o nula capacidad de ahorro, absolutamente insuficiente para permitirles invertir en actividades productivas. No poseían muchos bienes y su economía era muy frágil y vulnerable a las inestabilidades de la economía nacional, a los flujos cambiantes del mercado laboral, a las variaciones de los precios agrícolas y de la leche, así como a los desastres naturales y a las emergencias de salud.

El programa de crédito solamente, no era suficiente para mejorar los ingresos de estos hogares. Sin embargo, el estudio de impacto mencionado anteriormente, reveló que gracias a los otros programas implementados por la Casa Campesina en el área de estudio, se ha logrado contener la crisis económica a la que estaba sometido el país al realizarse el estudio. Este factor logró evitar, de alguna manera, el colapso irreversible de la frágil economía indígena, disminuyendo las fluctuaciones económicas de los hogares más pobres y así consiguió reducir la intensidad y severidad de su pobreza (cfr. Sinha *Ibid.*).

Al mismo tiempo, ha apoyado en los casos de emergencia -de salud o de crisis domésticas- permitiendo el acceso rápido y relativamente fácil a una suma de dinero para estos casos. Ha evitado así, que la gente se viese obligada a vender sus animales o a acudir a sus ahorros.

Uso de los créditos

Los datos recolectados muestran que el 43% de los créditos tomados por la población indígena de la zona ha sido invertido, en primer lugar, en la compra de vacas de leche y en segundo, en la vivienda (17%). En total, el 91% de los créditos se utilizó en actividades productivas (70% directamente y 21% indirectamente) y el 9% en actividades no rentables, es decir, para solventar gastos sociales y festivos (bautizos matrimonios, etc.).

Estos porcentajes se calcularon sobre la base de la información sobre el destino de los créditos, que los solicitantes ofrecían en sus aplicaciones. De todas formas, es difícil trazar realmente el camino de este dinero, pues generalmente un crédito es utilizado para una variedad de fines y el que consta en la solicitud pudo ser solamente uno entre muchos otros.⁶

En el siguiente segmento de este artículo, se busca resaltar que el éxito del programa de la “Casa Campesina Cayambe” radica en dos factores, principalmente: el rol de la comunidad y de la organización social en el mismo

programa y el rol que cumple la Iglesia en la zona. Se presentan, a continuación, los datos necesarios para desarrollar de mejor manera el punto de vista que predomina en este artículo.

Pesillo y la Iglesia católica

En las comunidades indígenas de la zona en que opera la “Casa Campesina Cayambe” se valoraba muchísimo el trabajo de la institución. Apreciaban enormemente el papel que desempeñaba su director, un religioso salesiano a quien la gente respetaba y quería mucho y con quien identificaban a la institución misma. Las palabras de un habitante de Pesillo evidencian claramente este aprecio: “Anres, todos hemos vividos botados, dispersos (...) pero ahora [con el padrecito] estamos saliendo adelante y nos estamos, como se dice, nos estamos igualando a lo que debemos vivir” (cfr. Ferraro 1994). Para entender las implicaciones de esta afirmación y la influencia de la Iglesia católica en la zona, es necesario conocer más detalles sobre la naturaleza de la relación que históricamente liga a los Pesillanos con la Iglesia.

La evolución socioeconómica de Pesillo está íntimamente relacionada con su peculiar historia como hacienda de la Iglesia anteriormente y estatal, después.⁷ Los Pesillanos dividen su historia según la sucesión de los dueños y arrendatarios de la hacienda. En las narrativas locales la historia de Pesillo empieza con “el tiempo de los padres”⁸, cuando los religiosos Mercedarios

6 El siguiente caso es ejemplar. M.I. era una viuda de Pesillo que recibió un crédito de la Casa Campesina por 1'000.000 de sucres. Con 200.000 sucres ayudó a un hijo casado; con 200.000 más compró unos electrodomésticos para su casa (una licuadora, una plancha y una batidora) y el resto *se fue en castillos* para San Juan (M.I.G., nov. 1996). El *castillo* es uno de los ritos celebrados durante la fiesta de San Juan; consiste en tomar prestada una cantidad (generalmente pequeña) de dinero para devolverla al doble en la celebración del año siguiente. Los aspectos simbólicos y rituales de este “préstamo” son mucho más significativos que los económicos.

7 Esto le da una posición única dentro del panorama ecuatoriano y andino.

8 Según algunos autores y según los archivos de la Iglesia local, la hacienda de Pesillo fue donada por la Corona española a los padres Mercedarios en 1560 (cf. Crespi, 1968: 39). A través del tiempo, la propiedad creció gracias a las “donaciones” de la tierra colindante y a compras hechas por la misma Orden. Hacia el final del período colonial, Pesillo tenía una extensión tal que cubría el territorio de la actual parroquia de Olmedo. Esto terminó en 1908 cuando, por la Ley de Manos Muertas, el Estado expropió todas las propiedades de la Iglesia, y Pesillo pasó a manos de la Asistencia Social. Como tal, fue dividida en 5 haciendas más pequeñas que eran arrendadas a familias particulares. Esta época es recordada por los Pesillanos, como “el tiempo de los arrendatarios”. Con las Re-

llegaron con los conquistadores españoles. Aunque “el tiempo de los padres” está más allá de la memoria de cualquier Pesillano, todavía perciben ese período como el punto de inicio de su historia.

Los “Padres” se erigen en fundadores míticos: ellos establecieron el orden donde antes había el caos; trajeron la agricultura -es decir, la domesticación de la naturaleza y la tierra que son los medios principales de supervivencia material y social- enseñaron el idioma y la religión, establecieron la institución de la misa y del matrimonio.⁹ En el imaginario local, los padres trajeron a Pesillo la vida y la civilización¹⁰ La presencia católica ha sido marcadamente influyente en moldear las percepciones locales sobre la vida y la sociedad. En el “tiempo de los Padres” la única autoridad reconocida era representada por el personal de la Iglesia, especialmente por quienes residían allí y que eran directamente responsables del manejo de la hacienda. Ellos establecieron las normas de conducta y de trabajo y eran responsables de la educación y guía espiritual y religiosa de los trabajadores (en su mayoría indígenas) de la hacienda. Cuando los Mercedarios se fueron, ningún otro padre residió en Pesillo, hasta que la “Casa Campesina Cayambe” se estableció en la zona. Así, podemos decir, en cierto sentido, que la Iglesia ha regresado a la zona pero en la versión “moderna” de una ONG.

El sacerdote-director de la Casa Campesina era director de esta institución -percibida por la gente como esencial para su supervivencia- y a su vez celebraba las misas, los bautizos, los matrimonios y los funerales. Se trataba de una presencia esencial en las fases más importantes del ciclo de vida individual y colectivo. Su presencia, por ende, revestía un fuerte efecto moral y carismático sobre toda la comunidad. Esto no produce contradicción entre la naturaleza católica de la institución y la naturaleza del programa de

formas Agrarias de 1964 y 1973, la tierra fue entregada a los *huasipungueros* y el resto se vendió a las cooperativas campesinas establecidas específicamente por esta razón. La gente recuerda esta época, muy reciente, como “el tiempo de las cooperativas”. Desde fines de 1980, las cooperativas ya habían terminado de pagar sus tierras, en todo el país; desde inicios de 1990 estas entidades había empezado a repartirse, ya sea la tierra o los bienes cooperativos. Durante mi estadía en la zona (1993-1997), Pesillo se hallaba en este proceso.

9 “Los padres españoles tenían la ley para domesticarnos y nos dieron idioma y religión”(J.J.V., Nov. 1996) Cf. También Yáñez del Pozo, 1988.

10 Su partida todavía es considerada como el origen de una situación de dificultades y muerte. Cuando los padres se fueron - dice la gente - las papas se enfermaron y la tierra dejó de producir como lo había hecho antes, pues los padres “iban de la mano con Dios” y así las cosechas eran abundantes. Cf. Yáñez del Pozo, 1988: 238.

crédito, principalmente por dos razones: una consiste en que las operaciones de microfinanzas están bajo la responsabilidad directa de otras personas; la segunda, que en el área siempre ha habido una estrecha vinculación entre el poder económico, el prestigio y la autoridad. Esto significa que los usuarios de los programas de la Casa Campesina, sobre todo del programa de crédito, no se esperaban que él actuara como “el padrecito” misericordioso y que por ende, olvidase sus créditos, sino -por el contrario- se esperaba que actuase como un líder que hacía respetar las reglas. Una de estas reglas, probablemente la más importante y respetada, consistía en el cumplimiento de los compromisos, como se verá más adelante. El programa de crédito tenía un fuerte carácter moral, tanto por la autoridad moral del director de la institución, como por las características de la organización social local. Estos elementos se explican de mejor manera en la siguiente sección.

El carácter colectivo del crédito

El programa de créditos de la Casa Campesina es individual, en la medida en que son los individuos quienes aplican y reciben los créditos; pero es un programa colectivo en cuanto al mecanismo de entrega. La comunidad que desea ser incluida en el programa elige un delegado o delegada que se convierte en el puente entre la comunidad y la institución. Este representante no recibe ningún reconocimiento económico por su papel ni de la comunidad ni de la institución; recibe los pedidos individuales de crédito que se revisan y aprueban colectivamente en las reuniones mensuales de la comunidad. La aprobación de los pedidos se hace con base en criterios comunitarios. Como me explicaba uno de los delegados: “para recibir un crédito, quien aplica debe cumplir con los requerimientos de la comunidad. Debe participar en la minga y colaborar con las actividades de la comunidad. No se puede dar un crédito a quien no se preocupa por la comunidad” (P.Y., octubre 1996).

Los pedidos que aprueba la asamblea comunitaria son conducidos sucesivamente por el delegado o delegada al Comité Intercomunal de Crédito (CIC), instancia conformada por los representantes de cada comunidad participante en el programa. El CIC se reúne cada mes para debatir sobre los problemas que surgen en relación al programa de crédito; decide si pro-

ceder por vía legal en contra de algún moroso o morosa, si fuera el caso; controla el desempeño de los delegados o delegadas y en casos especiales puede llegar a pedir que se cambie a uno de ellos si considera que su desempeño no es eficiente; recibe y selecciona pedidos de nuevas comunidades que aspiran a entrar en el programa; puede decidir la expulsión del programa de una comunidad si no cumple con las normas establecidas; revisa y selecciona los pedidos individuales y los presenta a la institución; negocia con la institución los montos de los créditos y pide su aumento, de considerarlo necesario; negocia las tasas de interés con el director de la Casa Campesina. En otras palabras, el CIC es una entidad que media entre las comunidades y la Casa Campesina.

Los miembros del Comité incluyen tanto a los delegados de las comunidades como al personal responsable del programa por la institución. En las reuniones mensuales se decide el monto que se destinará a cada comunidad, con base en los fondos disponibles, y se seleccionan las aplicaciones individuales. Las delegadas y delegados comunales no tienen un período fijo de trabajo; esto depende de su desempeño y de la calidad de su trabajo, según como lo perciba la comunidad.

El directorio comunitario (es decir, la instancia de manejo y administración comunitaria) tiene un papel activo en el manejo del programa de crédito porque apoya, pero también controla, las actividades del delegado o delegada, así como las decisiones que se toman con relación al crédito, en las asambleas mensuales. Adicionalmente, en caso de necesidad de un crédito de emergencia -para el cual no es necesario pasar por los canales ordinarios, un miembro del directorio de la comunidad debe acompañar al solicitante a las oficinas de la institución.

El carácter colectivo de los créditos de la Casa Campesina es particularmente evidente en caso de morosidad. Aquellas comunidades cuyos miembros tenían más de 4 cuotas arrasadas al momento de las reuniones mensuales del CIC, no podían obtener créditos para sus miembros en lo posterior, hasta que los morosos se hubiesen puesto al día en sus pagos. Es la comunidad entera, por ende, la que sufre las consecuencias de los incumplimientos individuales; en algunos casos, la comunidad -por medio de su directorio- puede pedir a la institución que inicie un procedimiento legal contra el moroso o morosa.

Este fuerte control comunitario sobre el crédito genera una fuerte presión social que es funcional al éxito del programa, como veremos más adelante. El principio básico de este mecanismo radica en que la comunidad es la responsable de sus miembros e interviene directamente en las decisiones que les conciernen.

El carácter familiar del crédito

El carácter colectivo de los créditos es evidente también en la manera en que se manejan aquellos de carácter individual, especialmente en lo que al pago se refiere. Los créditos son solicitados y recibidos por individuos, que firman los documentos y asumen la responsabilidad formal correspondiente. Sin embargo, un crédito es siempre considerado un asunto familiar. Por ejemplo, si alguna persona analfabeta necesira un crédito y no puede solicitarlo formalmente, un familiar firmará sus documentos y así asumirá legalmente la responsabilidad de su deuda. Esto se da también en otras circunstancias. El caso de R. es ejemplar, en este sentido: R. era una mujer joven que no cumplía con todos los requisitos para pedir un crédito; así, fue su padre quien solicitó el crédito y asumió su responsabilidad frente a la institución.

Desde 1995, existe un requisito adicional: todo solicitante debe presentar el título de propiedad de la tierra como una garantía adicional para el crédito.¹¹ Quienes no la poseen pueden pedirla prestada a un familiar.

No hay forma de evaluar si es la familia entera la beneficiaria de manera igualitaria del crédito solicitado por uno de sus miembros, pues esto depende, sobre todo, del uso que se dé al crédito; pero seguramente es la familia entera que asume la responsabilidad de su pago frente a la institución. Si el deudor no puede repagar, le ayudará uno de sus familiares más cercanos (generalmente uno de los padres o hijos).

Consecuentemente, las sanciones afectan a la familia entera. La institución inicia un proceso legal solamente en aquellos (raros) casos de morosidad sistemática o explícita. Por lo general, este procedimiento no sobrepasa

11 Se trata de una garantía adicional, pero funciona sobre todo, como medida de presión porque al no ser una institución financiera, la Casa Campesina no tiene autoridad legal para confiscar propiedades.

el estadio de la notificación formal del comienzo del juicio, porque ello implica confiscar los bienes de la casa como garantía, independientemente de quién sea el dueño. El proceso es vivido como algo muy humillante y por esta razón, también la familia entera presiona al moroso o morosa para que pague o ayude a encontrar una solución que satisfaga a todas las partes.

El carácter personal del crédito

El crédito de la Casa Campesina tiene también un carácter individual; esto significa que las normas formales son flexibles y pueden “adaptarse” a los solicitantes individuales. Por ende, quienes en teoría no son elegibles para un crédito, todavía pueden obtenerlo en la práctica. Esto se dio, por ejemplo, en el caso de una mujer muy conocida y apreciada por todos, por su trabajo en beneficio de la comunidad. Ella había recibido ya un crédito de la institución pero, antes de pagarlo completamente, solicitó un crédito de emergencia. En teoría, no era elegible para otro crédito; adicionalmente, tenía fama de “problemática” en cuanto a su pago. Sin embargo, después de ciertas negociaciones, el personal institucional del programa y el delegado que la acompañaba consideraron que podían hacer una excepción en visra de su personalidad y desempeño en su vida tanto personal como comunitaria.

Lo mismo puede decirse por el monto del crédito. Existe un monto máximo para todos los créditos; sin embargo, este límite es flexible y puede excederse según la situación y la historia personal de cada solicitante. La institución, por ende, hace una evaluación de cada situación, y luego toma la decisión. En otras palabras, el solicitante puede influenciar en el veredicto final; hasta cierto punto su comportamiento puede determinar el monto del crédito, los términos de su pago, etc. Esta atención “personalizada” a los solicitantes es lo que verdaderamente distingue del resto al programa de crédito de la Casa Campesina.

Frente a las transacciones tradicionales de intercambio que se dan en la zona, un crédito con la Casa Campesina es definido como *deuda* y en la mentalidad de los pesillanos, el cumplimiento de los acuerdos de una *deuda* es una obligación moral del orden más alto.

La moralidad de la *deuda*

Una de las características más importantes de los intercambios recíprocos tradicionales que se dan en el área, se constituye por el énfasis en el acatamiento del acuerdo tácito que se da entre las partes. Su incumplimiento acarrea la desconfianza de toda la comunidad. Como en el caso de toda transacción pospuesta en el tiempo, en Pesillo también un crédito implica confianza y credibilidad mutuas. Cuando alguien se gana la reputación de "moroso" o "morosa", no encontrará muchas puertas abiertas para sus pedidos futuros, y todo potencial acreedor (pariente, vecino, etc.) lo evitará. Por ende, el respeto a los términos de un acuerdo es la mejor garantía para acceder a créditos en el futuro. Para ser efectivo, este respeto de los acuerdos de alguna manera debe ser "formalizado" por el grupo social que está involucrado en el acuerdo mismo. Esto se alcanza a través del reconocimiento y la legitimación de las sanciones establecidas colectivamente, de irrespetarse las normas. En el caso de los intercambios recíprocos tradicionales, las sanciones tienen una naturaleza social que implica la suspensión de los intercambios. Eso significa, a su vez, una pérdida considerable que muy pocas personas pueden permitirse, ya que toda la vida social y económica gira alrededor de las alianzas potenciales entre los miembros de la comunidad.

Que toda la colectividad no pueda recibir créditos adicionales de la institución en caso de morosidad de alguno de sus miembros, lleva a que todo el grupo presione socialmente al deudor o deudora. Ello conlleva un carácter moral y esto es lo que realmente motiva a cancelar el crédito.

La importancia que el cumplimiento de los contratos de cualquier tipo tiene en el área de estudio, es utilizada y reforzada por la institución por medio de su propia radio.¹² Además de apoyar la organización de los proyectos, la radio anima públicamente la imagen del "buen deudor" a través de pequeñas cuñas, felicitaciones y buenos augurios a quienes están al día con sus pagos. A veces los directorios comunales utilizan la radio para nombrar a quienes se retrasan continuamente en sus pagos, y les recuerdan la deuda pendiente. Los "nombrados", por lo general, responden a estos llamados y

12 Según una investigación hecha por la Coordinadora de Radios Populares de Ecuador -CORAPE- en 1996, Radio Mensaje obtuvo la mayor audiencia y la mayor popularidad en las zonas indígenas del cantón Cayambe. En ese tiempo llegaba a 142 comunidades y el 80% del total de su audiencia era indígena.

se ponen al día en sus cuentas. No es inusual escuchar a quienes pagan sus cuotas “declararlo” en voz alta y decir que no se les debe nombrar por radio. El tono de la afirmación obliga a todos los presentes a tomar cartas en el asunto, y se consideran llamados a atestiguar el pago. Si, por error, se menciona a alguien como moroso, su enérgica protesta se levanta en presencia de testigos, quienes pueden ser llamados a confirmar la versión del interesado y reconocer el error cometido. Ante el temor a ser nombradas por radio como morosas, las personas preferían solicitar créditos en otra institución.¹³ El caso que presento a continuación, es ejemplar en muchos aspectos.

Una pareja muy popular en la comunidad, muy apreciada por su condición de catequistas, y por tanto, con mucha autoridad moral y prestigio, accedió a un crédito de la Casa Campesina y a otros de distintas instituciones del área. La deuda desbordó su capacidad de pago, sobre todo porque -según su versión- el marido tuvo una enfermedad larga que le impidió trabajar y que, además, le significó gastos adicionales en medicinas. Sin embargo, esta versión no era aceptada por sus vecinos, quienes los calificaban como “dejados para el trabajo” e “irresponsables”.

En las entrevistas, la gente siempre expresa su preocupación por pagar y afirman que harían cualquier cosa con tal de estar a tiempo con sus cuotas.¹⁴ Quienes tienen deudas pendientes buscan trabajos temporales o toman prestado dinero de familiares y/o vecinos: cualquier estrategia es válida para pagar el crédito de la institución. Sin embargo, se manifestaba que la pareja en cuestión “no se había preocupado lo suficiente”; por ello, habían caído en desgracia y habían perdido su honor frente a la comunidad.¹⁵ La si-

13 En sus propias palabras: “[no tomo créditos de la Casa Campesina] en primer lugar porque pasan todo por radio, todo pasan hasta lo que uno tienen que pagar si no paga pasan por radio” (A.G. diciembre de 1996).

14 Aquí pongo unos pocos ejemplos de cómo la gente se expresa a este respecto: “Algunos se atrasan con las cuotas, pero por irresponsabilidad. Si uno no tiene cuando llega la cuota, busca dondequiera para la plata y así pagar, busca trabajo en las planraciones, pide prestado” (P.Y., nov. 1996). “Uno tiene que buscar y encontrar la plata. Si yo no tengo la plata, busco un trabajo, lo que sea, pero nno no puede descuidarse(...) X. por ejemplo, sacó un crédito y se gastó en una televisión. Ahora, dígame: ¿qué produce la televisión? ¿Da plata? ¡No! Y cuando el tiempo [de pagar] llega, ¿no tiene plata! (M.T., nov., 1996).

15 Peristiany y Pitt-Rivers (1992) han elaborado y trabajado el concepto de “gracia” y “honor” y de sus relaciones. Estos autores han evidenciado, especialmente, que se trata de “campos conceptuales” más que de conceptos individuales: implican múltiples y variadas definiciones que expresan la diversidad de actores de una sociedad dada, así como también sus intereses y conflictos. Estos campos con-

tuación se volvió aún peor cuando, en un intento desesperado por defenderse y cancelar su deuda, la pareja empezó a manifestar su intención de abrir un juicio por usura en contra de la Casa Campesina. Al no existir ninguna base legal para tal procedimiento, el tema quedó allí, pero en ese punto la pareja deudora había sido marginada en la comunidad, y al no poder enfrentar la presión decidió mudarse a una de las comunidades vecinas.

A través de las conversaciones con la gente, mientras permanecí en la zona, pude percibir que existe un profundo sentido del honor relacionado con la deuda. Una de mis amigas indígenas me explicaba que ciertas personas no los solicitan porque “la gente de honor tiene miedo de sacar créditos” (R.I., dic. 1996). Es decir, se teme no poder pagar las cuotas y que por ello, su honor se vea comprometido.

La sanción por morosidad es legal, como se ha visto, y aunque es raro que se dé un juicio, la presión y el control social ejercidos por la comunidad son de tal magnitud, que pueden llegar a disuadir de solicitar créditos, sobre todo a quienes se sintieran “frágiles” y, de hecho lo fueren, dada su vulnerable situación económica; por miedo, no tanto a la acción legal cuanto al hecho de convertirse en objetos de chisme y comentarios por parte de los demás, y por temor a ser clasificados como “morosos”, lo cual va contra su reputación y los pone al margen de la vida social de la comunidad.

Conclusiones

El programa de microcrédito de la “Casa Campesina Cayambe” ofrece varias lecciones generales. En primer lugar, pone en evidencia la relevancia de un aspecto que se ha descuidado en el diseño e implementación de los programas de microfinanzas: comprender el amplio contexto en el cual éstos operan; sobre todo, la organización sociocultural que los rodea.

Éstos son elementos cruciales para el funcionamiento eficiente de los programas de microcrédito. El estudio de caso presentado en este artículo demuestra claramente que los tópicos de la sostenibilidad y de la tasa de recuperación no son separados de las dimensiones socioeconómicas “escondidas”

ceptuales se basan en una lógica similar a la que relaciona al *status*, al poder y a la autoridad con la buena suerte, la legitimidad y la santidad.

de los programas de crédito, dimensiones que son subvaloradas y hasta ignoradas con mucha frecuencia y con cierta ligereza, por quienes los diseñan, dirigen y evalúan, así como por la vasta literatura existente sobre el tema.

El éxito del programa de la Casa Campesina puede explicarse por la coexistencia de varios factores. Como en muchos programas parecidos, y contrariamente a los procedimientos de los bancos formales, los requisitos para otorgar créditos pueden ser cumplidos por los campesinos indígenas a los que se dirige. El diseño del programa tomó en cuenta las estructuras locales de autoridad a través de la elección directa por parte de la comunidad, tanto del CIC como del delegado de crédito. Esto confiere a las comunidades que participan en el programa un cierto margen de movimiento en su interior, y se revela como un elemento fundamental para acceder a la información tanto por parte de los usuarios y usuarias hacia el programa, como del programa hacia ellos.

Esta base "local" permite acceder a información personal, importante para el programa, sobre los solicitantes y conocer quiénes tienen fama de "cumplidos" o de "morosos". Ello resulta funcional para el monitoreo de los créditos; también refuerza el compromiso moral y la responsabilidad de cumplir con el pago puntualmente por parte de los deudores. Es importante subrayar que la institución tiene ciertos mecanismos para mantener el control sobre el programa y así evitar el riesgo de abusos por parte de los delegados.

Un elemento esencial para el éxito del programa es la larga residencia de la institución en el área. Esto le ha permitido no solamente adquirir un profundo conocimiento de la realidad local, sino también una reputación sólida y una gran credibilidad ante la población; la reputación y la credibilidad determinan en gran parte, a su vez, el compromiso moral que los deudores sienten para cumplir con sus deberes con el programa.

Esto pone abiertamente en escena el problema de aquellos programas de microfinanzas que llegan a un área con una idea preconcebida -como en el caso de los pequeños grupos que siguen el modelo Graneen, por ejemplo- y que tienen resultados menos alentadores justamente porque la credibilidad de la institución determina sus resultados, en gran medida. Esta credibilidad se construye conjuntamente entre el equipo técnico y los usuarios en un proceso que requiere de mucho tiempo.

La credibilidad, sea de un individuo o de una institución, se basa en la relación de confianza mutua y de reconocimiento que se da entre los acree-

dores y los deudores, así como en el respeto de los derechos y deberes de ambas partes. Esto remite directamente, a su vez, a las cuestiones de autoridad y poder.

La noción de poder y sus manifestaciones son construidas localmente. Así, en el área de trabajo de la Casa Campesina, el poder implica mucho más que valores políticos ya que remite también a temas religiosos. El sacerdote-director de la Casa Campesina tiene un papel relevante en este sentido. Sus funciones de director de una institución de éxito y simultáneamente de sacerdote le otorgan una posición privilegiada en lo que tiene que ver con el poder y la autoridad. Él encarna los distintos niveles de "operación del poder" que tradicionalmente están constituidos por los ámbitos económico, político y religioso. A éstos podemos añadir uno adicional perteneciente al mundo "moderno": el poder de la comunicación. El episodio sobre el uso de la radio en el programa de crédito es ilustrativo en este sentido.

El hecho de que el sacerdote dirija una ONG de éxito puede ser interpretado como una confirmación adicional de lo mencionado: él es visto como el intermediario con el mundo "sobrenatural" que, en las representaciones locales, se articula y se relaciona, a través del dinero, con el mundo terrenal. Esto repercute directamente en el programa de crédito en la medida en que estas representaciones afectan la autoridad de quien lo dirige, y por ende, afecta sus resultados en lo que tiene que ver con la tasa de recuperación e impactos en los usuarios y usuarias. Estas consideraciones socioculturales, por tanto, tienen efectos económicos directos.

El caso de la Casa Campesina demuestra que existen elementos y condiciones extraeconómicas que entran en juego en las relaciones financieras. Aquellas que se desarrollan alrededor del crédito van de brazo con todo el sistema local de relaciones sociales *previo* a la implantación del programa de microfinanzas. Si quienes dirigen estos programas no gozan de credibilidad frente a los usuarios y usuarias, las instituciones correspondientes no tendrán el "permiso" de la comunidad y no lograrán posicionarse dentro de los mecanismos locales, por cuyo intermedio lo "social" fluye en todo su sentido.

Estos mecanismos siempre incluyen un sistema de control y de sanción; por ende, al quedar al margen de estos mecanismos, el programa en cuestión no tendrá muchas posibilidades de éxito. Se han conocido varios programas de microfinanzas que han fracasado, justamente porque sus usuarios accedían a créditos pero no se sentían comprometidos con "obedecer" las

normas de la institución, pues ésta no tenía credibilidad frente a sus ojos por no haberse insertado en la red de relaciones sociales locales. Esto implicaba que los usuarios no reconocieran la autoridad y poder suficientes a la institución como para aplicar una sanción que la gente respetara.

Un caso extremo, pero ilustrativo, fue el del programa de crédito de una ONG extranjera que operaba en la zona en que permanecí: la gente tomaba allí sus créditos pero los pagaba a la Casa Campesina. Cuando quise saber más acerca del tema, fue evidente que la gente se sentía confundida ante la presencia de esta otra ONG, pues manifestaba que no la conocía y que para “estar segura” iba a pagar a la Casa Campesina; es decir, a la institución que a sus ojos tenía legitimidad y por tanto, autoridad.

En mi opinión, este caso representa un gran desafío para el mundo del desarrollo, para las nociones de “sostenibilidad” y replicabilidad en las cuales se basa, a sus objetivos, que generalmente son de corto plazo. De hecho, si el éxito del programa de crédito de la Casa Campesina pudiese explicarse solamente por la eficiencia de su diseño y manejo, entonces sería posible replicarlo y producir recetas aplicables en cualquier otra parte del país o del mundo. Sin embargo, éste no es el caso; como muchos estudios ya han evidenciado, esta replicabilidad no es fácil.

En cuanto al diseño y a los aspectos operacionales del programa, el caso de la “Casa Campesina Cayambe” demuestra claramente que la estructura social local es muy importante para el funcionamiento mismo del programa. Sin embargo, esto significa también que hay sectores que pueden estar excluidos o autoexcluirse, como se ha visto.

Como se ha evidenciado con claridad, financiar a los pobres resulta muy caro, especialmente si “el costo de la información acerca de la posibilidad y de la voluntad del deudor de pagar su crédito no es fácil de adquirir” (Sinha Ibid.:1). Siguiendo el ejemplo del Banco Grameen y de otras instituciones de microfinanzas, los programas de crédito se han convertido en un medio para cubrir aquellos espacios donde “el mercado” no llega o ha fracasado y así permitir a los pobres el acceso a créditos. Pero la información sobre la voluntad y la posibilidad de los deudores de pagar su crédito es vital en los programas de microcrédito.

El programa de la Casa Campesina se basa “en el grupo”, es decir, demuestra la importancia de incluir a la comunidad de los usuarios y usuarias en el diseño del programa -sobre todo de los mecanismos de entrega- y de

tomar seriamente en consideración los elementos de la organización social local, pues esto ayuda a controlar socialmente a los deudores y provee información importante.

Un acercamiento "sociocultural" a los programas de crédito ayuda a mejorar la tasa de recuperación, gracias a la presión social y moral que toda la comunidad ejerce sobre los deudores individuales; asegura el pago del préstamo; ayuda en la selección de los usuarios y usuarias de acuerdo a sus necesidades, posibilidades y voluntad de cumplir con sus responsabilidades.

En general, la literatura sobre el tema concuerda en que la entrega colectiva de créditos es una mejor estrategia que la de entrega individual, pues ésta última puede reforzar y reproducir las desigualdades socioeconómicas existentes (cfr. Khandker 1998: 16). Sin embargo, el caso de la Casa Campesina demuestra que, potencialmente, existen riesgos de desigualdad también en los programas de crédito con entrega colectiva, pues tener como bases la organización social y las relaciones de poder existentes significa que los préstamos se mueven según las líneas trazadas por estas estructuras locales. Entonces, es necesario diseñar y prever mecanismos que adviertan sobre la reproducción de estas desigualdades y que sean parte integrante del mecanismo de distribución de los préstamos.

Como cualquier otro programa de microfinanzas basado en un grupo, la Casa Campesina tampoco pudo llegar a los más pobres, lo cual se debe a que los programas de microcrédito simplemente son altamente selectivos. Los microcréditos requieren de capacidades empresariales (aunque a pequeña escala) que los más pobres no tienen y no están en condiciones de adquirir. El tiempo de pago de las cuotas; que los beneficios "visibles" de los créditos tomen un tiempo largo y por lo tanto no puedan ser utilizados para pagar las cuotas del crédito; la sanción para los morosos, y el temor de la gente -sobre todo de quienes se sientan más vulnerables- son todos elementos que seleccionan los usuarios y usuarias y hacen que este tipo de programa no sea relevante para los más pobres y analfabetos, que se autoexcluyen de él (cfr. Khandker *Ibid.*:15).

En este sentido, el caso de la Casa Campesina confirma una vez más, que los programas de crédito pueden alcanzar sostenibilidad financiera y aliviar la pobreza solamente a aquellos usuarios que cumplen con ciertos prerrequisitos; en otras palabras, quienes no son "tan pobres". Demuestra también la importancia de diversificar las estrategias de entrega de los presta-

mos, de acuerdo a las características de los potenciales usuarios, y de esta manera poder enfrentar su heterogeneidad.

Este caso evidencia adicionalmente que la alta tasa de recuperación, que asegura la sostenibilidad del programa, responde no solamente al mecanismo de entrega de los créditos, sino también -como en otros casos- al alto compromiso moral del equipo de la institución con la realidad local y con la gente (cfr. Khandker Ibid.: 16). Este compromiso ha sido particularmente significativo al difundir una correcta información sobre el programa entre la gente y despertar un nivel de conciencia en los potenciales usuarios y usuarias. Si "el grupo es importante" en el diseño y monitoreo del programa, también son importantes las características de los acreedores y deudores y la relación que establecen entre sí.

El ejemplo de la "Casa Campesina Cayambe" presenta también una ironía. Los grandes donantes de fondos para programas de microfinanzas aconsejan tomar distancia de toda institución "de caridad", como una medida de seguridad que garantice recuperar los montos prestados. En este caso es justamente lo contrario -es decir el ser una institución católica- que trabaja a favor de la sostenibilidad y de la tasa de recuperación.

Bibliografía

- Adams, González Vega y Von Pischke. 1990. *Crédito Agrícola y desarrollo rural. La nueva visión*. Ohio: Ohio State University.
- Alberti y Mayer. 1974. "Reciprocidad Andina: ayer y hoy"; en Alberti y Mayer, comp.; *Reciprocidad e intercambio en los Andes Peruanos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Casa Campesina Cayambe. 1995. "El proyecto de crédito de la Casa Campesina Cayambe". Documento interno.
- _____ 1996a. "Sistematización del programa de crédito 'Ayuda en Acción-Cayambe' ". Documento interno, Cayambe.
- _____ 1996b. "Informe del sondeo de audiencia de Radio 'Mensaje', Cayambe". CORAPE: Cayambe.
- Crespi. 1968. *The patrons and peons of Pesillo. A traditional hacienda system in Highland Ecuador*, PhD University microfilms. Ann Arbor
- Ferraro. 1994. "De la tubería a la mentalidad. Presunciones oficiales y per-

- cepciones locales en los proyectos rurales de dotación de agua. Un estudio de caso del Ecuador". En *Hombre y Ambiente* n. 29. número monográfico sobre "Salud y Antropología", Abya Yala: Quito.
- Hulme y Mosley. 1996. *Finance against Poverty*. London: Routledge.
- Johnson y Rogaly. 1997. *Microfinance and poverty reduction*, Oxfam Development Guidelines. Oxford: Oxfam.
- Khandker. 1998. "Micro-credit programme evaluation: a critical review"; en Sinha, ed.; *Micro-credit: Impact, Targeting and Sustainability*, *IDS Bulletin* 29(4).
- Peristiany y Pitt-Rivers, (eds.). 1992. "Introduction: honour and grace in anthropology"; en Peristiany and Pitt-Rivers, eds.; *Honour and Grace in Anthropology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinha. 1998. "Introduction and Overview"; en Sinha, ed.; *Micro-credit: Impact, Targeting and Sustainability*, *IDS Bulletin* 29(4).
- _____, ed. 1988. *Micro-credit: Impact, Targeting and Sustainability*, *IDS Bulletin* 29(4).
- Yáñez del Pozo, 1988. *Yo declaro con franqueza. Testimonio oral de Pesillo*. Quito: Abya Yala.

Las microfinanzas y los microempresarios del turismo en Ecuador

Jeannette Sánchez*

Milton Maya

En Ecuador, el sistema financiero muestra tres características peculiares: la falta de una política de crédito ligada a la reactivación productiva; la falta de un marco normativo y de supervisión acorde a la realidad de las microfinanzas, y el alto costo del dinero. Para la banca, la rentabilidad del crédito a la pequeña producción es significativamente inferior a la que se obtiene con carteras más concentradas, de esa manera justifica su política crediticia altamente restrictiva, a favor de unos pocos prestatarios grandes.

A pesar de los esfuerzos destinados al diseño de instituciones y mecanismos financieros que puedan atender realmente las necesidades de las microempresas de menores ingresos, aún no existe consenso en cuanto al tipo de medidas y políticas financieras que deben aplicarse para solucionar el problema de su financiamiento, pese a que muchas de ellas tienen potencialidad de desarrollo. El problema no es la falta de recursos financieros en la economía, sino la existencia de un mercado financiero que no opera adecuadamente, lo cual permite el mantenimiento de duras paradojas: serios problemas de pobreza y empleo que conviven con potencialidades económicas de posible efecto democrático, como el turismo alternativo (turismo de naturaleza y cultura) que, sin embargo, no pueden ser efectivamente desarro-

* Las ideas contenidas en este documento reflejan una discusión mucho más amplia, desarrollada en el proceso de diseño de un programa de apoyo financiero a las microempresas turísticas, para el Ministerio de Turismo de Ecuador, en el que participaron los autores de este artículo junto a Carlns Díaz.

lladas. El reto radica en movilizar los recursos financieros públicos y privados, como un componente articulado a una política pública integral, clara y deliberada de reactivación de la economía de la mayoría de la población en sus espacios concretos de acción.

El artículo que se presenta a continuación trata de hacer un análisis sobre las potencialidades y límites de las microempresas turísticas; el rol del financiamiento y sus opciones y restricciones en la realidad ecuatoriana, y finalmente, se intenta recuperar las mejores lecciones de la experiencia ecuatoriana, tanto públicas como privadas, con el objeto de definir criterios normativos para la construcción de una propuesta más democrática, efectiva y oportuna de financiamiento, dirigida a sectores económicos estratégicos en la socioeconomía del país.

Microempresas turísticas: potencialidades y límites

El sector turístico en Ecuador ha sido reconocido como uno de los de mayor potencialidad, principalmente en el campo del turismo de cultura y naturaleza, dada la gran diversidad cultural y biológica del país. En efecto, sólo las remesas de los emigrantes ecuatorianos, desde fines de los noventa, desplazaron la participación del sector turístico en la entrada de divisas al país, a un cuarto puesto, precedido por los ingresos de las exportaciones petroleras y de banano.

La participación de las microempresas, y en general, de iniciativas individuales en las comunidades locales en actividades turísticas, es importante. Según las cuentas satélites del sector turístico del país, más de la mitad del ingreso generado en el sector va a las microempresas e iniciativas por cuenta propia. Si eso es verdad, y el Estado busca una reactivación de los sectores económicos con potencialidades de desarrollo y fuertes encadenamientos en las comunidades locales que combata los problemas de pobreza y empleo, resulta estratégico el apoyo a las microempresas turísticas y a las distintas formas de operación del turismo comunitario.

Pero si bien la potencialidad del sector turístico y aquella de las microempresas y empresas comunitarias es importante, la calidad de su gestión empresarial, así como la de sus bienes y servicios es limitada. Según un diagnóstico hecho en Ecuador (Ministerio de Turismo 2003a), existen proble-

mas serios con relación a la capacitación, promoción, financiamiento, organización, mercados, instituciones e infraestructura pública. El diagnóstico advierte además, las diferencias regionales marcadas en la priorización de estos problemas, más allá de las diferencias por género. De aquí podemos deducir que no existe un solo problema sino una multiplicidad de factores que afectan al desarrollo de las microempresas turísticas y que cualquier política que se dirija hacia este sector debe aprender las distintas realidades locales y sus prioridades.

El financiamiento aparece persistentemente como un problema importante para las microempresas turísticas, pero no es el único, éste interactúa con otros problemas clave como capacitación y promoción e información. De este modo, promover el acceso a los servicios financieros es importante, pero siempre que forme parte de una política integral de atención al sector. En el diagnóstico referido, se observa además, que con relación al financiamiento, los microempresarios tienen preocupación por los plazos cortos, las elevadas tasas de interés y los altos costos de transacción que representan un peso importante en el resultado de las actividades económicas.

Las mujeres, por su parte, cuestionan más que los hombres, sobre las garantías "reales" y los trámites y se sienten más discriminadas por parte de las instituciones financieras.

Es evidente que hay restricciones complejas, y en muchos casos estructurales, tanto entre los microempresarios turísticos como entre los microempresarios en general, que complican su acceso al mercado financiero formal. De hecho, los aspectos jurídicos (informalidad de su operación, poca claridad de derechos de propiedad) y económicos (limitado acceso a mercados rentables y viabilidad, limitada capacidad técnica y gerencial, vulnerabilidad frente al riesgo, baja dotación de recursos, carencia de garantías reales) son, entre otras, sus principales restricciones. Pero pese a estas limitaciones, existen varias características y potencialidades del sector que deben ser potenciadas como su disposición a cumplir con sus compromisos, su flexibilidad y adaptabilidad para enfrentar los cambios. Todos estos elementos deben ser considerados a la hora de establecer una estrategia de intervención en el campo financiero.

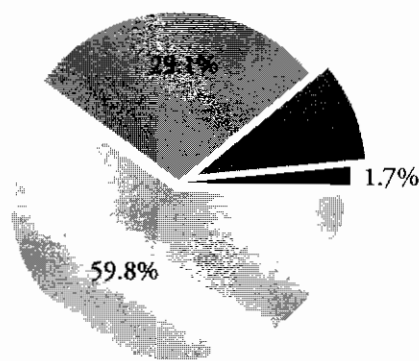
A continuación, se analizan las trabas de acceso de los microempresarios a los recursos financieros, desde la perspectiva de las operadoras financieras.

El sistema financiero y los microempresarios

Las necesidades de financiamiento de los microempresarios se encuentran con muy escasos canales de atención por parte de las instituciones del sistema financiero, por las siguientes razones:

En primer lugar, se cuenta con niveles elevados de concentración del crédito. La crisis financiera ecuatoriana de fines de los noventa develó que el 1% de los deudores concentraba el 85% de la cartera de los bancos (Comisión Interministerial de Empleo-Comité Técnico Asesor 2002b). En contraste, las microempresas que emplean al 75% de los trabajadores del sector privado urbano no agrícola, y representan más del 90% del total de unidades económicas del sector urbano del país, captan apenas el 1,7% de la cartera de bancos, financieras públicas, mutualistas, cooperativas y sociedades financieras (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Crédito por actividad económica
diciembre 2002**



Comercio ■ Consumo ■ Vivienda ■ Microempresa

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

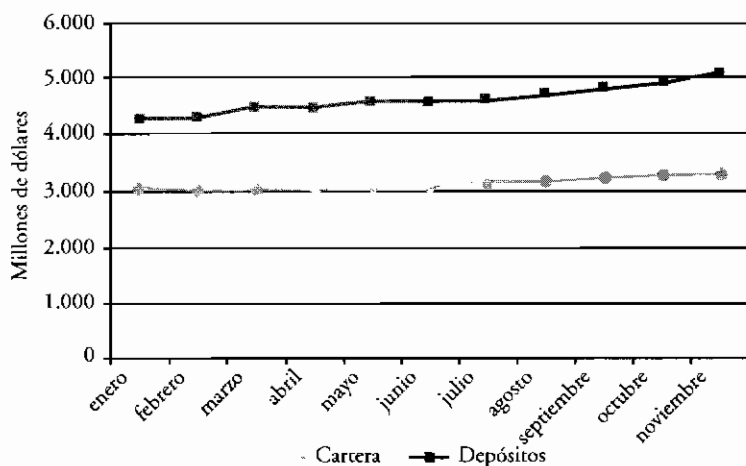
Esta baja participación no obedece a un riesgo real de este grupo de clientes, que para el 2002 mostró un índice de morosidad del 7,1% de la cartera mucho menor al índice de morosidad promedio del sistema financiero nacional que es de 10,81% (Cuadro 1).

| Cuadro 1: Índice de morosidad por destino y tipo de institución porcentajes a diciembre 2002 | | | | | | |
|--|-----------------|-------------|----------------------|-------------|------------------|---------------|
| Instituciones financieras | Bancos privados | COAC | Financieras públicas | Mutualistas | Soc. financieras | Total sistema |
| Comercial | 8,0% | 3,9% | 29,3% | 4,8% | 4,8% | 13,6% |
| Consumo | 6,7% | 4,4% | 2,9% | 4,8% | 6,0% | 6,2% |
| Vivienda | 6,4% | 2,3% | 26,6% | 2,8% | 4,0% | 7,9% |
| Microempresa | 7,0% | 9,1% | 19,3% | 2,1% | 2,5% | 7,1% |
| Índice de morosidad | 8,4% | 4,1% | 27,9% | 3,4% | 5,7% | 10,8% |
| Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros | | | | | | |

En segundo lugar, la banca formal tiene poco interés en colocar recursos en el sector productivo, peor si éste es gestionado por pequeños empresarios, y peor aún si se trata de sectores económicos nuevos, como el turismo, percibidos como de mayor riesgo pese a sus reconocidas potencialidades. La banca formal está basada en estructuras pesadas de operación con elevados costos operativos para trabajar con créditos y captaciones muy pequeñas, dado que no cuenta con tecnologías crediticias y procedimientos financieros apropiados para este grupo de clientes.

En tercer lugar, ligado al punto anterior, dadas las condiciones de inseguridad económica del país, las ganancias de la banca se basan más en tasas de interés, costos de transacción e inversiones bursátiles, que en la propia colocación de cartera. En efecto, con depósitos por \$ 5.097 millones y créditos por \$ 3.312 millones (cifras a noviembre 2003), en la banca se quedan cerca de \$ 1.786 millones, sin ser colocados como crédito (Gráfico 2). Esto evidencia una política crediticia restrictiva.

**Gráfico 2: Créditos vs depósitos
enero a noviembre de 2003**



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros

Nota: Los depósitos incluyen depósitos a la vista y depósitos a plazo

Todos estos elementos dan cuenta de una falla seria en la operación del mercado financiero, que no ha podido ser confrontada adecuadamente por el Estado. Por esta razón, han surgido agentes alternativos de intermediación financiera, los cuales, en los hechos, han cubierto parte de la demanda de los microempresarios. En el un extremo están los prestamistas informales, quienes si bien ayudan a atender en parte la demanda de los microempresarios, los sitúa en desventaja con relación al mercado, pues las condiciones adversas en cuanto a servicios, precios y tasas extremadamente altas de interés que les impone la oferta financiera informal, disminuye sus posibilidades de rentabilidad y competencia; en el otro extremo están instituciones como las cooperativas de ahorro y crédito y ONG especializadas en microfinanzas, que operan más o menos estructuradamente y ofrecen tasas de interés más acordes con las condiciones del mercado. Muchas de estas entidades, particularmente las cooperativas, se han constituido en un sistema eficiente de financiamiento rural para los pequeños productores y muestran indicadores financieros de crecimiento estable, lo que les permitió soportar

la crisis financiera. Estas instituciones representan agentes locales legítimos e importantes para el desarrollo de mercados financieros locales que deben ser considerados a la hora de buscar alternativas para llegar a los microempresarios en actividades y espacios concretos (Maya 1997a). Según el censo de cooperativas levantado en el 2002, en el país existen cerca de 350 cooperativas registradas legalmente en la Dirección Nacional de Cooperativas del Ministerio de Bienestar Social. Estas cooperativas suman alrededor de 500 mil socios y se ubican en todas las provincias del país, concentrándose mayormente en la Sierra Centro y Norte (49,2%) (Comisión Interministerial de Empleo 2002a).

La intervención pública

La intervención pública en el sector microempresarial, tanto general como del sector turístico, ha sido parcial y poco efectiva. Igual resultado se observa en la política financiera, particularmente en aquella relacionada con la creación de un marco normativo y de supervisión acorde a la realidad y dinámica de las microfinanzas.

Por una parte, las iniciativas que acompañaron a los proyectos de desarrollo rural integral impulsaron créditos asociativos y otras formas de operación que se situaban al margen de los sistemas financieros. No consideraban la captación del ahorro local y la articulación a recursos locales propios, que hubieran permitido mejorar los factores endógenos de desarrollo de los mercados financieros específicos. Por tanto, su efectividad fue muy limitada y su gestión ineficiente. Si los recursos de los proyectos Quimiag, Salcedo, Jipijapa, Puerto Ila, Chone, Sur de Loja, Quinindé y Guamote, se hubieran puesto en fideicomisos, hoy tendrían 50 millones de dólares, lamentablemente todo eso se ha perdido (González 2002).

Por otra parte, la banca pública de desarrollo tuvo muchos problemas de recuperación por manejos clientelares de la política crediticia, cuyos resultados se evidencian, hasta la actualidad, en las altas tasas de morosidad de las sociedades financieras públicas (28% para el año 2002)¹.

1 Información Superintendencia de Bancos y Seguros.

En respuesta a estas dificultades, Ecuador ha experimentado en los últimos años un cambio en el manejo de la intervención pública en el campo de las microfinanzas. Algunas instituciones públicas relacionadas con la población pobre y los pequeños productores han creado programas de microcrédito que buscan un manejo autónomo de sus catteras, a través de "fondos fiduciarios" administrados por entidades autónomas que operan con una red de intermediarios financieros alternativos a la banca formal, como las cooperativas de ahorro y crédito y bancos comunales que operan en localidades concretas. Este manejo busca adecuarse no sólo a la demanda y características de los microempresarios sino también fortalecer las capacidades financieras de los operadores directos de las microfinanzas.

Pero pese a la existencia de múltiples iniciativas que se han gestado desde el sector público y ONG, la capacidad de cobertura de esta última generación de programas sigue siendo limitada por la alta dependencia de recursos externos, la poca movilización del ahorro y su focalización poco efectiva en términos de su contribución a la dinamización económica de los grupos destinatarios. Frente a esta situación, existe la necesidad de contar con fondos de apoyo financiero a sectores específicos y estratégicos como el turismo, que permitan una intervención más integral sobre los beneficiarios, que incluya, pero supere, la percepción del tamaño de la empresa y que considere su viabilidad dinámica en el sector y en su entorno regional. Por añadidura, la acción del Estado debe encaminarse a posibilitar que los mercados financieros funcionen cada vez mejor, sean sostenibles y de largo aliento.

Algunas conclusiones y lineamientos propositivos

De acuerdo a las lecciones de la experiencia ecuatoriana en el tratamiento de la microempresa turística que, en realidad puede ser extensivo a otros sistemas productivos, y su acceso a recursos financieros, se puede remarcar lo siguiente:

- Cualquier apoyo público al acceso de los microempresarios turísticos a los recursos financieros debe considerar el fortalecimiento de las entidades financieras locales, que permitan no solo democratizar el crédito sino captar el ahorro local. Ello es indispensable para asegurar un flujo de

recursos sostenido, no sólo hacia las microempresas sino a la dinámica misma del desarrollo local, más allá de cualquier inyección coyuntural de recursos públicos.

- Las propuestas de apoyo público financiero a los micro y pequeño empresarios deben operar con independencia y sin sello de gobierno para evitar problemas de recuperación y manipulación política de los recursos.
- La intervención pública en los temas financieros para microempresarios debe tomar en cuenta las diferencias regionales y de género, tanto desde el punto de vista de las necesidades como de las potencialidades.
- En el caso de las microempresas turísticas, particularmente, es importante actuar a través de instancias locales de desarrollo turístico. En Ecuador, existen en los municipios descentralizados por el Ministerio de Turismo, los Consejos Locales de Desarrollo Turístico que están conformados por representantes de instancias públicas y privadas del sector. Estos Consejos pueden cumplir un rol muy importante en la focalización de los grupos beneficiarios de una manera más estratégica en el contexto del desarrollo local/regional.
- Los municipios deben tener políticas proactivas de apoyo al sector. Créditos aislados a microempresarios relacionados con turismo en general serán poco efectivos, lo importante es que sus actividades estén inmersas en destinos turísticos priorizados por los municipios, los que a su vez deben asignar recursos para fortalecer su desarrollo.
- La incipiente pero aleccionadora experiencia ecuatoriana en el manejo de fondos fiduciarios como opción de canalizar recursos a ciertos sectores estratégicos de la población, como un instrumento crediticio que fomenta la acción del mercado financiero y sus agentes pertinentes, permite mejorar los mecanismos de intervención.
- Las condiciones de financiamiento también deben ser confrontadas, si bien existen problemas macroeconómicos que marcan las altas tasas de interés y las percepciones de riesgo, es importante minimizar y distribuir los costos operativos, tanto como generar metodologías más apropiadas de calificación que permitan tener tasas de interés, plazos y garantías más razonables para el desarrollo del sector.
- También es fundamental trabajar en un marco jurídico que permita mecanismos ágiles de formalización de las iniciativas turísticas, pues temas

- como la calidad, derechos de propiedad, posibilidad de gestión de ciertas garantías pasan por el reconocimiento de la formalidad del negocio.
- Finalmente, es importante considerar que cualquier apoyo financiero al sector microempresarial turístico es insuficiente por sí solo, éste debe formar parte de una política integral de apoyo al sector, aunque su ejecución sea especializada, descentralizada y por componentes; se deben generar sinergias entre todas las líneas de intervención. En ese sentido, resulta clave establecer alianzas y sistemas de cooperación entre instituciones públicas de los niveles centrales, regionales y locales; instituciones educativas y de capacitación, agencias de cooperación, y empresa privada.

Bibliografía

- Alcorta, Ludovico. 1992. *El nuevo capital financiero: grupos financieros y ganancias sistémicas en el Perú*, Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Banco Central del Ecuador. 2002. *Nueva Arquitectura Financiera en el Ecuador*. Quito: BCE
- _____. 2003. *Información Estadística Mensual* No 1816. Junio 30 de 2003. Quito: BCE
- Banco Nacional de Fomento. 2000. "Informe de Gerencia". Julio.
- Bermúdez, Patricia. 2003. "Propuesta desde el enfoque de género para un sistema financiero alternativo". El Oro: Movimiento de Mujeres del Oro, Red por los Derechos Económicos y Culturales de las Mujeres.
- Ceballos-Lascurán, Héctor. 1998. *Ecoturismo: naturaleza y desarrollo sostenible*. México D. F.: Editorial Diana, S.A.
- CEPESIU. 2001. "La Microempresa de los 90s en Ecuador". Quito.
- Comisión Interministerial de Empleo. 2002a. "Censo de las Cooperativas de Ahorro y Crédito: aportes para la construcción del sistema financiero alternativo". Serie Construyendo Políticas Públicas de Empleo N° 6. Quito: Comité Técnico Asesor de Empleo.
- _____. 2002b. *El microcrédito en el Ecuador: lecciones aprendidas*, Serie Construyendo Políticas Públicas de Empleo No.1. Quito: Comité Técnico Asesor de Empleo.
- Deloitte Touche Tohmatsu. 2003. "Evaluación inicial para una institución financiera de segundo piso en Ecuador". Quito.

- Espinel, Ramón. 2002. "Formación de sistemas financieros rurales en la crisis bancaria ecuatoriana". *Revista Ecuador Debate* No. 56. Quito: CAAP.
- Estévez, Lone. 2003. "Programas de microcrédito del Ministerio de Bienestar Social. Estado de Situación". Quito.
- González, Roberto, IICA-Ecuador. 2002. "La experiencia de FONLOCAL". Serie Construyendo políticas públicas de Empleo N° 1.
- Larrea, Carlos y Jeannette Sánchez. 2002. *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito: PNUD.
- Maya, Milton. 1999. "Las CRAC: una recuperación sistemática". Documento interno del CAAP. Octubre.
- _____. 1998. "Aportes de las pequeñas entidades financieras rurales al desarrollo sustentable". Ponencia presentada en el seminario sobre agricultura sostenible en América Latina y el Caribe. IICO- ALOP. Chorlavl. Octubre.
- _____. 1997a. "Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico". *Revista Ecuador Debate* No 41. Quito: CAAP.
- _____. 1997. "Manejo y Costos de Intermediación Financiera". *Revista Ecuador Debate* No. 41. Quito: CAAP.
- Ministerio de Turismo. 2002. "Memoria de Gestión 2001-2002". Quito.
- _____. 2003a. "Programa de apoyo financiero a las microempresas turísticas y ecoturísticas de Ecuador". Documento preliminar.
- _____. 2003. "Normas técnicas de ecoturismo". Quito.
- _____. 2003. "Diseño de productos turísticos". Quito.
- _____. 2003. "Plan de Marketing". Quito.
- _____. Banco Central del Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INEC-, Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo, FENACAPTUR, y Policía Nacional. 2002. "Cuentas Satélite de Turismo 1993-2001". Quito.
- Páez, Pedro. 2002. "Una agenda para el desarrollo de las microfinanzas en el Ecuador". Quito.
- Poveda, María Eugenia y Marco Tulio Picado. 2000. "Informe de Consultoría: sondeo-diagnóstico de apoyo a las microempresas turísticas con participación de las comunidades en Ecuador". Quito: Ministerio de Turismo y Organización Internacional de Trabajo -OIT-. Proyecto de Desarrollo Local Sostenible. 2002.PROLOCAL. Proyecto Fondo de Desarrollo Local. 2002. FONLOCAL.

- Red Financiera Rural. 2003. *Boletín Informativo* No. 6.
- Sánchez, Jeannette. 1999. "Planning techniques for small communities of Ecuador developing ecotourism activities". Reporte profesional para la Maestría de Planificación Comunitaria y Regional. Austin: Universidad de Texas.
- _____. 2001. "El ecoturismo comunitario en el Ecuador: algunas experiencias para construir una propuesta". Documento de trabajo presentado en el marco del proyecto Estrategias para una política de empleo para el Ecuador, con énfasis en la pequeña y microempresa". Quito: ILDIS-BID.
- Schuldt, Jürgen. 1995. *Repensando el desarrollo: hacia una concepción alternativa para los países andinos*. Quito: CAAP.
- SWISSCONTACT. 2000. "Reporte Anual 2000".
- Superintendencia de Bancos. 2002. "Compendio sobre cooperativas y microempresas". Quito.
- Tonillo, José. 2002. "Experiencias internacionales y fondos autónomos de microcrédito".
- Tobar, Bayardo. 2002. "Proyecto Crédito Productivo Solidario". Informe final.

Este Libro se terminó de
imprimir en marzo de 2004 en
la imprenta Rispergraf.
Quito, Ecuador