



Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre

ISSN: 0185-6286

redaccion@cemca.org.mx

Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
México

Guzmán Gómez, Gabriela

El nuevo esquema de financiamiento rural. ¿Una oportunidad para las organizaciones sociales?

Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, núm. 52, diciembre, 2007, pp. 78-99

Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423839508006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Gabriela
Guzmán Gómez

El nuevo esquema de financiamiento rural

¿Una oportunidad para las organizaciones sociales?

Resumen: Se presenta la manera en la que dos organizaciones hermanas, pretenden insertarse en el esquema gubernamental de financiamiento rural, destacando los elementos que potencian y/o obstaculizan el que las organizaciones se apropien de esta fase del desarrollo. Se exponen las disyuntivas que enfrentaron ambas organizaciones para definir su posición, haciendo énfasis en los encuentros y desencuentros que les implicó. Se concluye que el esquema oficial de financiamiento confunde la revolvencia de los recursos financieros de altos índices de ganancia con el desarrollo. El Estado emplea su función reguladora para normalizar muy estrictamente la estructura y el funcionamiento financiero sin intervenir en las condiciones que establecen las entidades financieras con sus usuarios ni en el impacto que estas condiciones generan. Las organizaciones sociales tendrán que crear una estrategia propia de desarrollo, asegurando contar con la existencia de mecanismos especiales que les permitirán tener recursos económicos y humanos especializados conectados con el resto de los vínculos de desarrollo. Así podrán ofrecer opciones de desarrollo adaptadas a las necesidades y posibilidades de sus socios y miembros.

Abstract: This article explains the manner in which two related organizations try to place themselves in the governmental rural financing scheme. The paper outlines the elements that promote or prevent the organizations' appropriation of this development phase. It presents the dilemmas both organizations faced, in order to define their position, highlighting the agreements and disagreements due to the different priorities and ways of working. Finally, the article concludes that the official financing scheme confuses the «revolving» financial resources that have high profit indexes, with the development. The State uses its regulatory function to rule in a very strict way the structure and the financial performance but does not intervene in the conditions the financial institutions establish with their customers and the impact these conditions generate. The social organizations must generate their own strategy of development and ensure the existence of special mechanisms, which allow them to have specialized resources, both economic and human, connected with the rest of the development links. This way they will be able to offer suitable development options that meet the needs and possibilities of their associates and members.

Résumé : Cet article explique comment deux organisations jumelles essaient de s'insérer à l'intérieur d'un schéma gouvernemental de financement rural. L'accent est mis sur les éléments qui facilitent et/ou empêchent ces organisations de s'approprier cette phase de développement. Y sont exposés les dilemmes auxquels ces deux organisations ont dû faire face pour définir leur position, mettant en lumière les accords et désaccords soulevés par les différentes priorités et manières de travailler. Enfin, l'article conclut que le schéma officiel de financement confond les ressources financières à haut niveau de profit et le développement. L'État emploie sa fonction régulatrice pour définir de manière très stricte la structure et la performance financière mais n'intervient ni dans les conditions que les institutions financières établissent avec leurs clients ni dans leur impact. Les organisations sociales doivent créer leur propre stratégie de développement et assurer l'existence de mécanismes spéciaux qui leur permettent d'avoir des ressources spécialisées, tant économiques qu'humaines, en relation avec le reste des moyens de développement. De cette manière elles pourront offrir à leurs associés et membres différentes options de croissance correspondant à leurs besoins et possibilités.

[ahorro, café, cafeticultor, crédito popular, financiamiento popular]

ESTE ARTÍCULO forma parte de una investigación más amplia, que está en proceso. Analiza el proceso organizativo de las mujeres rurales en la conformación de una Cooperativa de Ahorro y Crédito Popular llamada Cooperativa de Mujeres Cafetaleras Independientes (COMUCAFI). Para mí, ser a la vez investigadora y participante de este proceso me permite presentar de manera directa la problemática a partir de información de las reuniones internas de las organizaciones.

En esta investigación presento la manera en la que a partir de dos organizaciones hermanas, el Consejo Regional del Café de Coatepec (CORECAFECO) y la COMUCAFI, pretenden insertarse en el nuevo esquema de financiamiento rural destacando los elementos que potencian y/o obstaculizan la apropiación de esta fase del desarrollo. En las dos primeras secciones se presenta

el origen de las organizaciones y de los diferentes actores que inciden en el nuevo esquema de financiamiento rural enmarcando a la Ley de Ahorro y Crédito Popular como instancia que regula este nuevo mecanismo. En la tercera sección expongo las disyuntivas que enfrentaron ambas organizaciones para definir su posición ante esta propuesta, haciendo énfasis en los encuentros y desencuentros que ello implicó debido a las diferentes prioridades y formas de trabajo que tiene cada institución. Asimismo analizo las limitaciones que existen para que las organizaciones sociales se incorporen plenamente al nuevo esquema financiero. En la última sección muestro, de manera sucinta, cómo los cafecultores priorizaron incidir en procesos de comercialización aunque ello implicara reducir el número de productores beneficiados.

Finalmente concluyo que el nuevo esquema de financiamiento confunde la “revolvencia” de recursos financieros de altos índices de ganancia con el desarrollo. La función regulatoria del Estado está enfocada sólo a normar de manera muy estricta la estructura y el funcionamiento financiero y no interviene en la definición de las condiciones de operación, es decir en las condiciones que establecen las entidades financieras con sus usuarios y el impacto que esto genera. Asimismo se deja de lado la generación de una estrategia que vincule los diferentes eslabones del desarrollo con el financiamiento con el fin de potenciar de manera conjunta la base productiva de generación de riqueza y los procesos organizativos que les dan cuerpo.

Las organizaciones sociales tendrán que generar una estrategia propia de desarrollo y asegurar mecanismos determinados para contar con recursos económicos y humanos con los cuales puedan abrirse espacios en el esquema financiero formal; vincularlo con el resto de los eslabones del desarrollo y así ofrecer un conjunto de estrategias de crecimiento adecuadas a las necesidades y posibilidades de sus socios y agremiados.

NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LA POBLACIÓN RURAL EN EL CENTRO DE VERACRUZ

El financiamiento externo es una pieza estratégica para la reproducción económica de las familias cafecultoras de esta región, ya sean pequeños, medianos productores, o mujeres rurales. Requieren de financiamiento aquellos productores cuyo único ingreso es la producción de café, al igual que quienes incluyen dentro de su estrategia económica el trabajo asalariado, los cultivos de caña y limón, el ganado, y/o actividades comerciales.

Para los pequeños cafecultores son tres los momentos claves donde el crédito se hace indispensable: la compra de insumos, el corte o acopio de café y el beneficiado húmedo del grano. Para el resto de las labores culturales (la limpia, la poda, el desbrozadero, el corte de la sombra, el secado del café, etc.) no se requiere de financiamiento porque estos trabajos los hacen los mismos productores a lo largo del año.

El acceso a fuentes de financiamiento, para las mujeres, es reciente. Sin embargo sus actividades comerciales y la necesidad de recursos económicos para cubrir los gastos familiares, las han vinculado con diferentes instancias microfinancieras. Sus necesidades de financiamiento se presentan a lo largo de todo el año; pero se concentran en los meses de junio, julio, agosto, noviembre y diciembre, debido al ciclo escolar y al consumo propio de las festividades navideñas.

EL FINANCIAMIENTO Y LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

Para las familias cafecultoras del centro de Veracruz, el acceso al financiamiento rural ha estado ligado a la participación en organizaciones sociales. En este artículo se presenta

la problemática del financiamiento para la población rural a través de la experiencia de dos organizaciones: el CORECAFEKO que reúne cerca de 3 000 cafeticultores y la COMUCAFI que cuenta con 1 200 socias.

El CORECAFEKO

El CORECAFEKO tiene sus orígenes en la década de los 1980 en el movimiento nacional de cafeticultores que luchaban por el aumento de precios del café y por el mejoramiento de los programas oficiales relacionados con esta actividad. Durante cerca de 15 años, las organizaciones que integran actualmente CORECAFEKO, tuvieron vínculos coyunturales relacionados con las movilizaciones multitudinarias en torno al aumento del precio del café.

A finales de los 1980, las diferentes organizaciones que habían participado en el movimiento iniciaron un nuevo proceso de coordinación para enfrentar la crisis cafetalera y los eventos que acompañaron: la caída del precio internacional del café; la salida del Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ) del escenario; la devaluación del peso frente al dólar; la salida de Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), del financiamiento agropecuario y la baja producción provocada por los siniestros climáticos. No fue, hasta mediados de los 1990, que los principales grupos cafetaleros del centro de Veracruz lograron tener un vínculo orgánico con el fin de enfrentar las consecuencias de esta crisis. Así, en 1996, se constituye formalmente el CORECAFEKO en asociación civil, integrado por 167 sociedades de Solidaridad Social y un total de 11 000 pequeños cafeticultores ubicados en 17 municipios de la zona Xalapa-Coatepec. Así a lo largo de estos años organizaciones vinculadas a diferentes corrientes políticas, CNOC, CNC, CIOAC, CMPC¹ y un gran número de grupos independientes enfrentan la crisis.

Desde un inicio el CORECAFEKO ha trabajado bajo lineamientos de pluralidad, autonomía y acción conjunta entre la diversidad de planteamientos de las organizaciones que lo conforman. Entre sus múltiples objetivos, plantea llevar a cabo propuestas de desarrollo que permitan a los cafeticultores y a sus familias mejorar su calidad de vida. Se combinan diferentes formas de trabajo que incluyen la gestión de programas oficiales, la negociación con diversos actores, la formación y capacitación de sus asociados; la elaboración y desarrollo de proyectos productivos propios y la movilización.

Cuando se creó el CORECAFEKO se centró en gestionar opciones de financiamiento para los cafeticultores proponiendo nuevos esquemas de crédito y fomentando la cultura del pago. A lo largo de los años, se ha ampliado el espectro de trabajo y cuenta con seis líneas de acción (véase cuadro 1).

En lo que respecta a financiamiento, el CORECAFEKO logró sustentar a los cafeticultores una vez que BANRURAL canceló su relación con los pequeños productores del país. En el cuadro 2 se presentan montos de créditos que gestionó esta organización para sus socios.

No sólo se logró que los pequeños productores accedieran al financiamiento sino también que negociaran sus condiciones:

- Ubicar y centralizar las garantías que habían aportado los productores en el Programa de crédito en dólares en 1995 y administrarlos a través de fideicomisos para utilizarlas para ciclos de créditos subsiguientes.
- Que los grupos locales se constituyan legalmente y funcionen orgánicamente, condición necesaria para recibir financiamiento.
- Generar una cultura de pago que asegure el financiamiento anual.
- Formar un Fondo de Aseguramiento propio
- Gestionar créditos a lo largo de ocho años
- Negociar las condiciones de pago cuando fuesen necesario.

La COMUCAFI

Los espacios de participación de las mujeres, por muchos años, han estado circunscritos a momentos coyunturales; en el caso del movimiento cafetalero, participaron en las grandes movilizaciones de la década de los 1980 con el fin de defender el patrimonio familiar y comunitario. Fueron pocas las mujeres que formaron parte de la vida orgánica del CORECAFECO porque en general son los varones los dueños de las fincas de café; el trabajo de la organización se centra en el ámbito del quehacer masculino: la producción, industrialización y comercialización del café.

Para las mujeres, los lazos que tuvieron con la cafeticultura poco a poco se han diluido. Actualmente, en las comunidades con mayor actividad cafetalera, las mujeres todavía son quienes mantienen dos vínculos con esta actividad: el corte de café como fuente de ingresos durante seis meses al año y el corte del café de su propia finca además de diversas actividades post-cosecha. En las zonas de mayor diversificación productiva, las oportunidades de tener ingresos a partir del corte de café son cada vez menores. Cada vez es más frecuente que las mujeres busquen otras opciones para así poder ingresar recursos económicos a la familia intentando no descuidar sus responsabilidades familiares socialmente asignadas. En este sentido, la generación de pequeños negocios y el acceso a servicios financieros toman

<i>Línea de acción</i>	<i>Proyecto</i>
Asesoría y capacitación a productores	•Elaboración y gestión de proyectos y programas, asesoría técnica.
Financiamiento a productores y a mujeres	•Financiamiento del acopio y comercialización de café. •Administración del fideicomiso de garantías líquidas (FIDECOAT). •Constitución de una cooperativa de ahorro y crédito popular.
Promoción del consumo de café y comercialización	•Comercialización de café pergamino. •Dos marca propias: café sustentable y Casu. •Cafetería y expendio de café Casu. •Promoción de café en eventos mediante un módulo móvil.
Cuidado del medio ambiente	•Beneficio Ecológico Escuela. •Promoción del Café de Sombra.
Desarrollo de la mujer	•Formación y capacitación en cooperativismo y derechos de las mujeres.

Cuadro 1 - Líneas de Acción del CORECAFECO

<i>Año</i>	<i>Productores</i>	<i>Superficie Has.</i>	<i>Crédito en dólares (pesos mex.)</i>	<i>Crédito en pesos mexicanos (pesos mex.)</i>
1995	3 147.00	6 504.00	1 075 000.00	
1996	6 845.00	14 640.00	869 000.00	9 25 000.00
1997	5 643.00	11 630.00	412 000.00	19 403 000.00
1998	4 470.00	9 343.00	107 200.00	20 984 000.00
1999	3 478.00	6 261.00	71 261.00	21 218 748.00
2001	306.00	356.00		1 016 400.00
2002	5 366.00	2 430.00		11 250 923.00

Cuadro 2 - Créditos Gestionados por el CORECAFECO

<i>Año</i>	<i>Número de mujeres</i>	<i>Pesos</i>
2000	712	356 000.00
2001	1 002	2 168 500.00
2002	1 626	2 390 500.00
2003	1 226	2 902 000.00
2004	821	1 923 000.00
2005	410	1 563 000.00

Cuadro 3 - Recursos proporcionados por FOMMUR

importancia en su vida. Así, en el año 2000, el CORECAFECO abrió el área de mujeres e inició sus actividades mediante la gestión de un programa federal de microcréditos. Durante tres años esta organización fungió como intermediario financiero del Fondo de Microfinanciamiento de la Mujer Rural (FOMMUR) canalizando microcréditos a grupos de mujeres de la región.

A lo largo de siete años el área de mujeres manejó una serie de recursos para mujeres de la región (véase cuadro 3).

En el 2003, cuando se gestó el interés de las mujeres por mantener los servicios financieros, el CORECAFECO apuntaló la transición entre un programa de gobierno a una organización propia de y para las mujeres: la Cooperativa de Mujeres Cafetaleras Independientes (COMUCAFI). En esta transición hubo un cambio importante en las prioridades: de ser el microcrédito el centro de las operaciones financieras, se estableció el ahorro como base para impulsar la autonomía tanto a nivel organizativo como individual. En FOMMUR se accedía a créditos sin ningún requisito más que participar en un grupo de mujeres. En la cooperativa se requería ahorrar, definir la forma de funcionar y el acceso al crédito estaba en función de la cantidad de ahorro que tuviera cada socia. En ese entonces se prestaba tres veces el ahorro. Este cambio de prioridades provocó que muchas mujeres que participaban en FOMMUR, prefirieran buscar otras opciones microfinancieras donde no tuvieran que ahorrar para acceder a préstamos. Este proceso se revirtió en poco tiempo y actualmente esta cooperativa está formada por 90 grupos que integran a cerca de 1 200 mujeres de 30 comunidades en seis municipios.

Para asegurar que la cooperativa realmente incida en el desarrollo de las mujeres, se trabaja en torno a dos vertientes: los servicios financieros (ahorro y crédito), y la formación, (capacitación y organización). El financiamiento fue nuevamente el centro en torno al cual se organizaron las mujeres, pero bajo un enfoque de género en tanto que se definieron espacios y formas de funcionamiento que se adecuaron a la dinámica cultural y económica de las mujeres.

RECOMPOSICIÓN DE ACTORES EN EL FINANCIAMIENTO RURAL

Durante la administración foxista (2000-2006), en lo que respecta al área del financiamiento rural, se instrumentaron, las políticas dictadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En estos años se sentaron las bases para un nuevo esquema de financiamiento en el que la población sin acceso a la banca comercial, contara con servicios financieros. En este nuevo esquema, el gobierno se retiró del financiamiento directo y se adjudicó la función de regulador del sector microfinanciero; con ello desaparece la banca de desarrollo y se instrumenta un mecanismo de financiamiento, en el cual se requiere de un nuevo actor: los intermediarios financieros quienes establecerán la relación directa con la población. La banca comercial reingresa al escenario del financiamiento a la población marginada ofreciendo recursos a los intermediarios financieros, quienes, bajo diversas metodologías, operarán el financiamiento.

Para el caso de las áreas rurales, la puesta en marcha de este mecanismo de financiamiento conlleva el cierre de las instancias y formas anteriores. Así

se liquida el BANRURAL, una de las principales instituciones que conformaron, a lo largo de más de 26 años, la banca de desarrollo en México, financiando las actividades agropecuarias. En su lugar, la Financiera Rural adquiere el papel de banco de segunda piso, quien financiaría a los Intermediarios Financieros Rurales (IFR). Este nuevo esquema queda circunscrito bajo la Ley de Ahorro y Crédito Popular instrumento legal que define la estructura del sector micro financiero y norma el papel de los diferentes actores que intervienen en este sector.

LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) pretende normar a las instituciones que captan ahorro y lo utilizan para ofrecer financiamiento a la población urbana y rural que no tiene acceso a la banca comercial. Esta ley surge en un contexto microfinanciero internacional muy activo y cada vez más regulado por legislaciones nacionales así como por estándares internacionales definidos por los organismos multinacionales. En términos nacionales, esta regulación es también una respuesta a los desfalcos millonarios en ciertas cajas de ahorro y uno de los argumentos que la justifican, es tener como objetivo la protección de los ahorradores.

En el año 2001 se expide la primera versión de la LACP y, cinco años después entra en vigor el 1º de enero de 2006 con varias adecuaciones propuestas por diversas instituciones y organismos sociales. En esta Ley, el gobierno se instituye como regulador de las entidades microfinancieras que ofrezcan el ahorro como parte de los servicios. Esta ley establece el funcionamiento del sector a través la definición de su estructura basada en entidades de ahorro y crédito, federaciones y confederaciones. La LACP también especifica las características de estos organismos; establece sus formas de gobierno, su estructura interna y, dependiendo de su tamaño, determina su funcionamiento operativo y financiero.

Asimismo se reglamentan las condiciones necesarias para que una organización sea reconocida legalmente como entidad de ahorro y crédito popular (EACP) diferenciando las instituciones que captan ahorro de las que sólo dispersan el crédito. Para cumplir con esta normatividad, se han establecido plazos, que han ido cambiando; el último plazo definido es el año 2012. Finalmente en esta ley se establecen los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión a las diferentes instituciones del sector.

A lo largo de cinco años y a medida que esta ley se fue conociendo públicamente, las diferentes instituciones y organizaciones sociales presionaron a través de diversos medios para adecuarla a la realidad. Dentro de las críticas más fuertes que se hicieron estaba la dificultad para que las instituciones existentes cumplan con las condiciones que establece la Ley. Para el caso de las pequeñas organizaciones sociales, no incluyen condiciones específicas para las cooperativas, para las organizaciones pequeñas y para las que inciden en el medio rural.

La presión de organizaciones como AMUCSS, IMDESOC, ALCONA, Colmena Milenaria y gran cantidad de cooperativas locales surtió efecto y se han logrado modificaciones importantes, que si bien siguen siendo insuficientes,

...el CORECAFECO
apuntaló la
transición entre
un programa de
gobierno y una
organización propia
de y para las
mujeres...

han abierto un espacio para que las organizaciones sociales sigan sobreviviendo. Las modificaciones que se han hecho, relacionadas con las organizaciones pequeñas que trabajan en el medio rural, se refieren al plazo para que los organismos que captan ahorro cumplan con los lineamientos legales. Pasó de ser de 2 años a 4.5 años; en el 2007 se amplió el plazo hasta el año 2012. Se introdujo un Artículo que fija normas especiales para las organizaciones pequeñas.²

- Se amplió el espectro para calcular el monto mensual del fondo de previsión, que a pesar de los cambios, sigue representando un monto que castiga el desempeño económico.
- Se incluyó un artículo que establece una prórroga de tres años, a partir de 2006, para cumplir con todos los lineamientos, a aquellos organismos que cuenten con un mínimo de condiciones financieras y organizativas. Este plazo se amplió al 2012.
- Se hicieron más flexibles las condiciones que establecen el perfil de los directivos de las entidades de ahorro y crédito popular.

Para hacer operativa esta ley, el gobierno mexicano contrató a instituciones extranjeras con amplia experiencia en microfinanzas como consultores internacionales para que acompañaran, asesoraran y apoyaran a los organismos de ahorro y crédito en su proceso de regularización. En el medio rural, las instituciones oficiales responsables de impulsar este proceso son la Financiera Rural y el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural de la SAGARPA.

Este proceso de transformación y regulación del sector microfinanciero se sustenta en diversos préstamos y donaciones internacionales: “El gobierno mexicano tomó dos préstamos del Banco Mundial por un total de 140 millones de dólares y recibió más de 5 millones de dólares en donaciones del Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Alemania para respaldar el sector financiero popular” (Campos 2005).

LA FINANCIERA RURAL

La Financiera Rural es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Diario Oficial 2002). La Financiera Rural trabaja sobre dos vertientes. Apoya la conformación de los nuevos actores del campo mexicano: los Intermediarios Financieros Rurales (IFR) (dispensadores de crédito) y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) que trabajen en el ámbito rural. La otra vertiente pretende financiar a estas instituciones para que éstas a su vez financien a los productores rurales y a la población rural en general. Es importante destacar que el financiamiento que otorga esta institución es en base a tasas de interés y bajo lineamientos comerciales; la etapa de las tasas preferenciales y subsidios para la producción agropecuaria quedó en el pasado.

Si bien los IFR no se rigen bajo la ley de Ahorro y Crédito Popular porque no captan ahorro, son muy similares los requisitos que se tienen que cubrir para constituirse. La diferencia con las (EACP) está en que una vez constituidos, los IFR no tienen el grado de supervisión que tienen las Entidades de Ahorro.

LOS CONSULTORES INTERNACIONALES WOCU

Existen seis consultorías internacionales que fueron contratadas para apoyar el proceso de regulación: Sparkassen de Alemania, Desjardins de Canadá; woccu de Estados Unidos; Confederación Alemana de Cooperativas DGRV de Alemania y Planet Finance de Francia.

woccu, es la consultoría encargada de acompañar a las instituciones Veracruzanas y tiene como estrategia trabajar con uniones de crédito. Uno de sus objetivos es mejorar el funcionamiento para que sean sustentables y tengan la capacidad de ofrecer servicios a personas de todos los niveles de riqueza; pretende potenciar y escalar sus servicios con el fin de integrar masivamente a gente pobre en el sector financiero. Considera que una unión de crédito con metas mixtas –sirviendo a miembros en todos los niveles de la escala pobreza-riqueza–, tiene la capacidad de alcanzar un mayor número de miembros pobres que una institución que existe sólo para servir a los pobres (woccu 2004).

Estos consultores establecieron convenios con las dos cajas de ahorro más grandes de México: la Caja Popular Mexicana con 912 000 socios que cuenta con 328 sucursales en 22 estados del país, y la Caja Libertad que cuenta con 459 432 socios y opera a través de 69 sucursales ubicadas en 32 ciudades de 12 estados del país (woccu 2004).

Cuando COMUCAFI intentó entrar en contacto con esta institución para que la apoyara en su proceso de regulación, los representantes de woccu intentaron encontrar argumentos para no hacerlo, primero iniciando con temas financieros relacionados con el crecimiento que necesitaría la cooperativa para llegar a su sostenibilidad; sin embargo los planteamientos de woccu no tuvieron gran impacto por la tasa de crecimiento que COMUCAFI tenía. Más adelante se centraron en las ventajas de integrarse a una entidad con experiencia, pero no fueron convincentes los argumentos. Finalmente concluyeron que debido a que la cooperativa se había constituido después de haberse publicado la LACP, no se podía regular sino que necesitaba asociarse con otra institución y propusieron a la Caja Libertad.

Es importante destacar que otros consultores internacionales equivalente a woccu, como la DGRV y Desjardins en Oaxaca y Querétaro sí han apoyado a cooperativas en la misma situación que COMUCAFI. La diferencia radica en que woccu pretende conformar entidades muy grandes y sólo apoya a las instituciones que tienen esta misma estrategia. La Directiva de COMUCAFI rechazó la propuesta de integrarse a Caja Libertad por que ello resquebrajaría la identidad que la cooperativa iba forjando poco a poco y que dejaba ver procesos y relaciones entre las socias muy interesantes.

LA BANCA COMERCIAL

La banca comercial en México está representada principales por seis bancos, cinco de los cuales son extranjeros: BBVA Bancomer; Banamex City Bank; HSBC; Santander Serfin; Scotiabank; y Banorte, el único banco con accionistas mexicanos. Durante muchos años, la banca comercial fue un importante motor del desarrollo, de la década de los setenta a 1994 el financiamiento al sector privado oscilaba alrededor de 40% del PIB (Fernández-Vega 2007). Fue en esta época en que las organizaciones cafetaleras recibieron financiamiento para el establecimiento de infraestructura y para la exportación de café. De la crisis financiera de principios de los 1990, en la que la banca tuvo responsabilidad fuerte, y que coincide con la caída del precio del café, estas instituciones dejaron de ofrecer créditos a la actividad económica productiva y entre los que se encontraban también los cafetaleros.

De mediados de la década de los 1990 a la fecha la banca comercial ha priorizado el financiamiento al consumo en el medio urbano y ha estado ausente del financiamiento a la actividad agropecuaria y en específico hacia la cafecultura por la incertidumbre de esta actividad debido a la fluctuación en el precio. “Según datos del Banco de México, en los primeros siete meses de este año (2006) el crédito al consumo creció en una tasa anual de 47%, mientras el destinado a financiar actividades productivas de las empresas lo hizo en 11%” (González Amador 2006).

La ley pretende crear grandes instituciones microfinancieras, aunque contempla la existencia de pequeñas experiencias locales.

Actualmente la incursión de la banca comercial en las microfinanzas está siendo a través del fondeo de instituciones microfinancieras. “Banamex, el segundo banco privado de México emitió bonos en pesos mexicanos por unos 17 millones de dólares para financiar las operaciones de microcrédito de ¡Compartamos!, la mayor institución microfinanciera de México y la tercera de América Latina en número de clientes” (Silva 2005).

LAS ORGANIZACIONES SOCIALES FRENTE AL NUEVO ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO

En la región de estudio se distinguen dos tipos de instancias que ofrecen financiamiento a la población rural. Por una parte están las cajas locales que, desde hace más de 15 años, se concentran en actividades comerciales, vivienda y consumo y por otra parte estaba el BANRURAL, que ofrecía créditos a los pequeños cafecultores.

Paralelamente a la adaptación regional del nuevo esquema de microfinanciamiento, han incursionado en esta actividad un gran número de instancias comerciales dispersadoras de crédito en el área del comercio, vivienda y consumo. A pesar del auge del financiamiento, nuevamente la producción agropecuaria está siendo relegada. En este contexto y tomando en cuenta que tanto la COMUCAFI como el CORECAFEKO partían una experiencia previa en torno al manejo de créditos, el nuevo esquema de financiamiento, aparece como la oportunidad de asumir directamente el financiamiento de sus socios. Esta oportunidad se vislumbra desde dos dimensiones, por una parte el ofrecer a sus socios o agremiados un servicio de calidad acorde a sus condiciones locales y por otra, generar un ingreso a las organizaciones que les permita autofinanciarse y frenar el flujo de recursos de los productores hacia el sector bancario que se ha dado a lo largo de tantos años.

ENTRADA EN VIGOR DE LA LACP

En el año 2005, ante la liquidación de BANRURAL y la inminente entrada en vigor de la Ley, el CORECAFEKO, que ya era una organización consolidada y la COMUCAFI acordaron conformar un solo Intermediario Financiero Rural (IFR) estableciendo una estructura que respetara las formas propias de trabajo y la autonomía de la organización, cada una de las cuales tenía metodologías de trabajo diferentes: la cooperativa captaba ahorro y lo utiliza como fuente de financiamiento para sus socias y los cafetaleros gestionaban recursos para sus agremiados. Sin embargo consideraron que la estrategia conjunta permitiría compartir la fase técnico-administrativa y los gastos que implicaría la constitución y la operación del Intermediario Financiero Rural regulado. Fue así que el CORECAFEKO tomó la iniciativa y conformó un equipo técnico para constituirse como IFR; la cooperativa se sumaría a esta institución una vez avanzado el proceso.

Para ambas organizaciones la regulación representaba escenarios completamente distintos y las ponía en situación diferente ante esta ley. La COMUCAFI, por el hecho de captar ahorro, tendría que cumplir con la

normatividad planteada en la LACP al momento que ésta entrara en vigor. Si la Cooperativa continuaba captando ahorro, sin cumplir con la LACP, estaría incurriendo en un “delito”. Los productores, por el contrario, no estaban sujetos a ninguna fecha para su constitución como IFR ya que ellos no captan ahorro. El cumplimiento de la normatividad representaba solamente la posibilidad de acceder a recursos financieros para sus socios. Si bien contemplaban introducir la cultura del ahorro y contar así con una fuente de fondeo propia, era para un mediano plazo.

A mediados de 2004, la cooperativa no consideraba necesario registrarse en la LACP como EACP porque contaba con 282 socias; era suficientemente pequeña, para regularse según los mínimos requerimientos. Además, había la expectativa de que se presentaran cambios en la ley que las exentara de la regulación. Durante 2005 la cooperativa creció rápidamente porque muchas de las mujeres después de probar otras opciones microfinancieras, regresaron y se integraron a la COMUCAFI: en año y medio pasó de 282 mujeres a 1 086 socias en diciembre de 2005, mientras que el ahorro creció de 100 536 pesos a 822 070 pesos y llegó a tener más de dos millones de pesos de activos. Este crecimiento canceló la posibilidad de que se registrara ante la Ley como una entidad pequeña porque superaban ya los 250 socios y el millón de pesos en activos que definía la Ley.

Mientras tanto, los avances que tenía el CORECAFECO respecto a la constitución del IFR, eran insuficientes para las necesidades de la Cooperativa; mas aún cuando la CNBV fija, el 1º de enero de 2006, como la fecha de entrada en vigor de la ley sin incluir los cambios que esperaban las organizaciones rurales. Ante este nuevo escenario, la COMUCAFI tenía que decidir entre tres opciones:

- a) Registrarse como entidad que capta ahorro y solicitar la prórroga de tres años para cumplir con los lineamientos legales (abandonando la idea del IFR con los cafetaleros).
- b) Dejar de captar ahorro y seguir la conformación del IFR con el CORECAFECO.
- c) Ampararse en contra de la LACP.

REGISTRARSE COMO ENTIDAD QUE CAPTA AHORRO

La vida orgánica de la cooperativa era muy reciente; tenía escasos dos años de constituida y en esos años priorizó la consolidación organizativa sobre la financiera. En el año 2005 se contaba con 1 086 socias que participaban en cerca de 25 grupos de 20 comunidades de cinco municipios. Se tenía ya un esquema de representatividad para la toma de decisiones que consistía en discutir los puntos a tratar en los grupos locales, donde se elegía a la delegada que llevaría sus acuerdos a la Asamblea General de Delegadas. El Consejo de Administración, integrado por tres socias elegidas en Asamblea, avanzaba rápidamente en el cumplimiento de su papel en torno a la definición del curso de la organización y se trabajaba en la consolidación de la identidad de la cooperativa respecto a las microfinancieras comerciales. Si bien la cooperativa tuvo un crecimiento muy rápido durante el segundo año, había la capacidad técnica para enfrentarlo por la experiencia que existía del Programa del FOMMUR, en el que se trabajó con un promedio de 1 600 mujeres.

La COMUCAFI estaba iniciando su proceso de consolidación interna, cuando se anunció la fecha de entrada en vigor de la Ley. Si bien no se incluyeron los cambios que esperaban las organizaciones pequeñas, se incorporó un artículo que abría la posibilidad para contar con tres años extra para cumplir con la normatividad. Esta opción estaba restringida a aquellas entidades que cumplieran con ciertas condiciones financieras y organizativas. No estaba claro para las directivas, ni para el equipo técnico, las implicaciones que tendría en el futuro de la organización iniciar el proceso de regulación. Esta opción representaba incursionar solas, sin el CORECAFECO, a un mundo financiero poco conocido, cumpliendo con una normatividad

financiera similar a la de la banca comercial con supervisiones mensuales. Asimismo se requeriría establecer una dinámica de crecimiento acelerado para asegurar la sostenibilidad financiera en los plazos que esta Ley indica. La regulación significaba avanzar en tres años, bajo presión del exterior, lo que en una dinámica normal, se lograría en seis o siete años. Todo esto implicaría gastos, que supuestamente se podrían cubrir a través de programas oficiales.

Había tres áreas de conflicto en los que descansaban las dudas para solicitar el registro como una entidad de ahorro: en primera instancia estaba la dimensión financiera relacionada con las necesidades de crecimiento, con los gastos que implica la regulación y con la capacidad técnica-financiera del equipo. Desde otro punto de vista estaba la preocupación de que, ante la presión de los aspectos financieros, se descuidara la dimensión social de la organización. Finalmente no se quería que esta decisión tuviera consecuencias negativas en la relación fraterna que habían tenido con el CORECAFECO.

DEJAR DE CAPTAR AHORRO Y SEGUIR LA CONFORMACIÓN DEL IFR CON EL CORECAFECO

La opción de continuar con el proyecto del IFR con el CORECAFECO implicaba que la COMUCAFI dejara de captar ahorro de sus socias en lo que se constituía la nueva entidad financiera. Se tenía previsto que se llevaría un año más la constitución. Para la COMUCAFI un año era demasiado tiempo sin captar porque ya estaba arraigada la cultura del ahorro en las mujeres y esto representaba un logro importante, tanto en términos organizativos como individuales. El ahorro es una parte importante de la identidad que se han ido forjando las mujeres y es un elemento fundamental para su autonomía. El ahorro de las mujeres, permite que la cooperativa cuente con su propia fuente de financiamiento, y por tanto con la autonomía para que las socias definan internamente sus propias formas de funcionamiento. Precisamente en estas fechas, la COMUCAFI estaba buscando la manera para desligarse del financiamiento del FOMMUR por los problemas que generaba el tener que cumplir con los lineamientos que se les imponía. Desde la perspectiva individual, el ahorro, abre la posibilidad para que las mujeres disminuyan su dependencia económica y representa un fondo para enfrentar imprevistos. Todo ello constituye una tranquilidad nada despreciable.

Poco a poco y con constancia, las mujeres con su ahorro mensual, han ido formando su fondo para imprevistos. Estos recursos difícilmente los habían logrado tener con sus métodos caseros de ahorro. El cuadro 4 presenta la evolución de la distribución del ahorro.

En este contexto, el dejar de captar ahorro representaba para la cooperativa cancelar una parte muy importante de su esencia e interrumpir un proceso en el que las mujeres ya estaban encaminadas; les había costado trabajo adquirir el hábito del ahorro y estaban orgullosas de haberlo logrado. En este sentido, continuar con el IFR significaba no valorar el esfuerzo individual y colectivo de varios años.

EL AMPARO COMO UNA OPCIÓN

La tercera opción era el amparo en contra de la LACP ponía la Alianza cooperativista nacional ALCONA. Esta alianza planteaba que la LACP era anticonstitucional por las contradicciones que presenta respecto a la Ley de Sociedades Cooperativas por lo que impulsó, entre las cooperativas que la integran, un amparo en contra de la LACP. La COMUCAFI discutió el amparo como opción; sin embargo, esta posibilidad no llegó siquiera a discutirse con las representantes de los grupos. Teniendo solamente dos meses para tomar la decisión y dada la complejidad del tema, la

directiva y el equipo técnico decidieron no promover el amparo en contra de la LACP. Según los medios de comunicación masiva, esta ley pretendía proteger a los ahorradores, y promover el amparo podría suscitar desconfianza entre las socias. No se podía poner en juego la confianza que se había construido a lo largo de tres años.

LA DECISIÓN FINAL

No fue fácil tomar la decisión, había muchas cosas en juego y mucha incertidumbre acerca de las implicaciones futuras. En un principio, la directiva esperaba que los “expertos” de las diferentes instituciones y consultorías involucradas en la coyuntura propusieran la mejor opción para la cooperativa. Sin embargo con el tiempo se fue evidenciado que estos “expertos” hablaban desde sus instituciones; no necesariamente tenían la misma percepción acerca de lo diferentes escenarios posibles además de que no valoraban el proceso y los logros de la cooperativa como lo hacían su propias protagonistas.

Quienes realmente apoyaron el proceso de reflexión de la directiva y del equipo técnico fueron las organizaciones hermanas: el CORECAFEKO y la Red Colmena Milenaria.³ La reflexión con el CORECAFEKO fue constante a lo largo de todo el proceso. Con la Red Colmena Milenaria fue, a través de los talleres semestrales en los que, desde el año 2002, se abrió un espacio para discutir sobre la ley y sobre la forma en que cada organización enfrentaría la regulación. Sin embargo en la reunión semestral de octubre de 2005 tres organizaciones que habían iniciado ya su proceso de regulación, fueron claves para que la Directiva decidiera iniciar el proceso de regulación de la Cooperativa. También intercedieron con Fedrural, la Federación que las estaba acompañando en el proceso, para que evaluara a la cooperativa con el fin de determinar si cumplía con los mínimos requerimientos para iniciar su regulación. Por otra parte AMUCSS y FEDRURAL fueron muy importantes para que la directiva tanto del CORECAFEKO como de COMUCAFI profundizaran en el conocimiento de la nueva normatividad y el contexto del sector.

Así a mediados de octubre de 2005, la directiva de la COMUCAFI decidió solicitar la prórroga condicional y debido a los resultados de la evaluación, fue aceptada con lo cual inició su proceso de regulación que concluiría a finales de 2008. Esta decisión llevó a un cambio en los acuerdos con los productores de café: en lugar de conformar la IFR que había iniciado el

<i>Distribución del monto de ahorro por socia Diciembre 2005</i>			<i>Distribución del monto de ahorro por socia Diciembre 2006</i>		
<i>N° de socias</i>	<i>Ahorro total</i>	<i>Ahorro por socia</i>	<i>N° de socias</i>	<i>Ahorro total</i>	<i>Ahorro por socia</i>
816	219 250.00	268.69	1023	361 786.00	354.00
127	180 160.00	1 418.58	239	345 553.00	1 446.00
101	255 113.00	2 525.87	184	472 175.00	2 566.00
30	97 090.00	3 236.33	75	249 819.00	3 331.00
5	22 511.00	4 502.20	15	66 646.00	4 443.00
3	16 228.00	5 409.33	8	45 089.00	5 636.00
3	22 248.00	7 416.00	4	25 413.00	6 353.00
1	9 470.00	9 470.00	4	29 768.00	7 442.00
			9	156 391.00	17 377.00
1 086	822 070.00	756.97	1 561	1 752 640.00	1 123.00

Cuadro 4 - Distribución del ahorro 2005 y 2006

CORECAFECO, se constituiría una Cooperativa de ahorro y crédito popular regulada y supervisada por la CNBV. En este sentido, ya no sería la cooperativa quien se sumaría a la iniciativa de los productores, sino ellos quienes se sumarían a la Cooperativa de ahorro.

AVANCES DE LA COMUCAFI Y EL CORECAFECO RESPECTO A LA REGULACIÓN

Ambas organizaciones tienen metas urgentes que cumplir que los ha alejado de su meta estratégica: conformar una Cooperativa de Ahorro y Crédito conjunta entre productores y mujeres. Si bien la COMUCAFI avanza lentamente en ello debido falta de recursos humanos y económicos, el CORECAFECO ha priorizado impulsar una propuesta piloto de comercialización con un fondo revolvente que gestionó y con un selecto grupo de productores, quienes en un futuro, serán los socios de la nueva cooperativa. Este desencuentro pretende ser temporal, ya que se tienen avances significativos en el esquema organizativo general, cuya base es el funcionamiento de cada organización; falta establecer los puentes entre ambas organizaciones para conformar la cooperativa conjuntamente (véase cuadro 5).

La lentitud de este avance está relacionada, en una gran medida, con las dificultades y limitaciones que las diferentes cajas han manifestado en torno a esta ley.

LAS CAJAS DE AHORRO RURALES Y LA NUEVA LEY

La oportunidad que representaba este nuevo esquema para las organizaciones sociales se ha venido desdibujando con el paso del tiempo al ver las limitaciones que se les presenta a las organizaciones sociales en el cumplimiento de la normatividad. En estos cinco años de adecuación y crítica a esta ley, los cambios que se han efectuado, siguen siendo insuficientes. Está siendo muy difícil para las cajas cumplir con los lineamientos de ley. Hasta noviembre del 2007, solamente 14 cajas (el 3.5%) han sido autorizadas por la CNBV. A partir de datos del Banco Nacional de Servicios Financieros BANSEFI, hay un total de 582 cajas de ahorro, entre las cuales estiman que 137, que representa el 24% del total, no están en proceso de regulación. De las 445 cajas restantes, solamente se registraron como cajas pequeñas, 56 entidades. Solamente se han autorizado 14 entidades y 15 ya ingresaron a la evaluación de la autoridad financiera. Las cajas que siguen con su prórroga condicionada son 360; éstas tienen un plazo de dos para cumplir con toda la normatividad (BANSEFI 2006).

Estas cifras dan cuenta de la falta de coherencia entre los planteamientos legales y la realidad de los organismos locales, sean éstos comerciales o de desarrollo, urbanos o rurales. Probablemente los dos años que quedan de prórroga para cumplir con los lineamientos legales sean insuficientes; a continuación se presentan los avances y las dificultades que han tenido la COMUCAFI y el CORECAFECO a este aspecto.

TRANSFORMACIÓN DE ORGANIZACIONES PARA EL DESARROLLO LOCAL HACIA BANCOS COMERCIALES

La ley pretende crear grandes instituciones microfinancieras, aunque contempla la existencia de pequeñas experiencias locales. No están dentro de su espectro las organizaciones medianas, como las múltiples cooperativas de ahorro y crédito que se han formado en los centros de trabajo, impulsadas por la iglesia o por las comunidades eclesiales de base o aquellas que surgen de

organizaciones que promueven el desarrollo local como la COMUCAFI y el CORECAFEKO. Hay una brecha muy grande entre las condiciones para las organizaciones pequeñas contempladas en el artículo 4° bis y las organizaciones que entran al nivel de operaciones. Hay tres opciones para estas organizaciones medianas previstas en la ley:

- 1) Que se mantengan pequeñas con imposibilidad de crecer y con topes al ahorro de sus socios.
- 2) Que se conviertan, en un plazo relativamente corto, en pequeños bancos supervisados y que traten de defender y mantener los principios cooperativistas y la organización para el desarrollo local.
- 3) Que desaparezcan o sean absorbidas por entidades más grandes.

Esta disyuntiva ha sido tema de múltiples organizaciones. Al respecto el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, Promoción y Desarrollo Social A. C. (CESDER) miembro de la Red Colmena Milenaria, considera que es “una organización que concibe y practica el microfinanciamiento como un instrumento para el impulso del desarrollo local” y que en esta ley “las zonas rurales de mayor pobreza seguirán quedando excluidas”; asimismo menciona que “en la articulación y trato a las entidades, no se establece una diferenciación entre las que son del sector social (cooperativas) y las que son de la iniciativa privada”(CESDER, EDUCA, FEDECOOP 2005).

FIGURAS LEGALES EXCLUSIVAS PARA EL AHORRO

Hay una grana cantidad de organizaciones locales, sobre todo en el medio rural que utilizan el ahorro como una de sus estrategias económicas, y que son parte de un esquema más amplio de desarrollo local, en el que se incluyen actividades como el consumo, la producción,

Requerimiento para ser una Entidad de Ahorro y Crédito Popular (LACP)	Grado de avance	
	COMUCAFI	CORECAFEKO
Capital social acorde a la LACP	75%	100%
Sistema de información gerencial adecuado al funcionamiento	80%	0%
Control contable acorde a la LACP	70%	40%
Autosuficiente económica	70%	30%
Autosuficiencia financiera (el ahorro fuente de fondeo)	70%	30%
Cultura del ahorro	100%	0%
Obstáculos para el reembolso de los créditos	Competencia y sobre endeudamiento	Condonación deuda de BANRURAL
Ocho manuales sobre el funcionamiento interno	0	0
Plan de negocios	0	0
Estatutos	70%	30%
Directivos capacitados	75%	90%
Competencia externa	Mucha	Nula
Cohesión interna	Buena	Buena
Capacidad de Gestión	50%	100%

Cuadro 5 - Grado de avance en el cumplimiento de la Normatividad

A pesar del auge
que está teniendo el
microfinanciamiento
incluso en el
medio rural, los
cafeticultores siguen
sin tener acceso a
crédito

la formación en diversos temas, etc. La ley considera que las entidades que captan ahorro tienen que estar conformadas en figuras legales cuya única actividad sea la oferta de servicios financieros. Este hecho obliga a muchas organizaciones a desagregar sus actividades en figuras legales diferentes con las dificultades organizativas, contables y fiscales que ello implica (García 2004).

LA LEY OBLIGA A TENER UN CRECIMIENTO ACELERADO

El crecimiento de las organizaciones requiere de una gran coherencia entre los diferentes elementos relacionados con su dinámica interna como por ejemplo con su infraestructura; su capacidad administrativa; su estructura de gobierno; su forma de comunicación interna, etc. El tener un crecimiento acelerado, puede desbalancear la dinámica interna y generar procesos que queden fuera de los controles de la organización.

Son dos las disposiciones de la ley que están relacionadas con la capacidad de crecimiento de las organizaciones medianas. Este crecimiento se refiere no sólo al número de socios sino también al monto de la cartera. El capital mínimo y la sostenibilidad son elementos importantes en la ley y que no son fáciles de alcanzar para las organizaciones rurales medianas que están en proceso de regulación adecuándose también a la nueva normatividad contable y financiera.

El capital social en el caso de COMUCAFI es de 221 600 pesos es la parte social que las cooperativistas han aportado a lo largo de casi tres años y medio. En la ley se estipulan mínimo 350 000 pesos para poder ser autorizadas. Si bien, la cooperativa no está muy alejada para cubrir el monto establecido, sí representa un esfuerzo para las compañeras. La totalidad del monto requerido se podrá cubrir en la medida en que la cooperativa vaya creciendo en número de socias.

La sostenibilidad de la organización está asociada al costo de los servicios que se prestan y a los gastos que ello implica. Muchas instituciones microfinancieras definen su camino a la sostenibilidad en función de sus propios números y de las reglas del mercado, independientemente de las posibilidades de la población a quién prestan los servicios financieros. Así la definición de la tasa de interés que se cobra y de la tasa de interés que se da al ahorro, en caso de que haya, dependen más de su propia estructura de costos y de las reglas del mercado que de las posibilidades económicas de la población.

En el caso de la COMUCAFI y el CORECAFEKO, como una forma de apoyar la economía familiar de sus socios, se plantearon definir tasas de interés blandas a los créditos y tasas de interés al ahorro que rebasen el índice inflacionario. Asimismo se priorizó que el logro de la sostenibilidad de la organización estaría cimentado en el aumento en el número de socias y no en función del aumento en las tasas de interés aunque ello implicara un camino más largo para lograr la autosuficiencia financiera.

Esta estrategia implica, gestionar recursos fiscales que permitan cubrir los gastos que las organizaciones no logran cubrir con sus propias actividades

económicas, lo cual no está bien visto por la autoridad financiera que supervisa el cumplimiento de la ley. Con esta estrategia, la COMUCAFI, después de 6.5 años de trabajar en torno a las finanzas sociales cubre el 69% de sus gastos; el CORECAFEKO todavía tiene bajos índices de sostenibilidad ya que nació como una organización política y su incursión en la dimensión económica ha estado relacionada más con las políticas de ajuste estructural y la salida del estado del ámbito del desarrollo, que por una decisión propia.

ES DIFÍCIL CRECER CUANDO TIENEN QUE CUMPLIR CON NUEVOS CONTROLES FINANCIEROS Y CONTABLES Y ADMINISTRATIVOS

Con el ingreso a la regulación, la contabilidad se torna compleja y se asemeja al control financiero de la banca comercial, lo cual representa, por una parte una incoherencia con las finanzas sociales. Los nuevos controles aportan información sistematizada básica que permiten tener una visión general de la situación de la organización y ayuda en la toma de decisiones. Sin embargo la complejidad de los índices que se utilizan requiere de mucha capacitación, firmeza y voluntad, para que los directivos, que surgen de los mismos socios, realmente tengan la posibilidad de supervisar al personal técnico contratado para la administración de las organizaciones.

NUEVA ESTRUCTURA DE GASTOS

Se torna indispensable gestionar recursos para solventar gastos que no estaban previstos en el corto plazo antes de ingresar a la regulación, por ejemplo la compra de un sistema de información gerencial. En cuanto a recursos humanos especializados, se requiere de personal capacitado para reorganizar los archivos de los socios, para elaborar los ocho manuales, para facilitar la planeación estratégica y hacer el plan de negocios, para adecuar el sistema de información al funcionamiento del organismo en cuestión, para transferir las bases de datos del control contable y financiero al nuevo esquema y al nuevo sistema de información gerencial. Asimismo se tiene que destinar recursos humanos para completar los expedientes de directivos y funcionarios, para capacitar a las directivas, socias y al personal administrativo al nuevo esquema, etc. Todo ello se hace, en algunos casos con todo el apoyo de los consultores internacionales. En el caso de la COMUCAFI se está haciendo con recursos propios y con los que logra gestionar, descuidando las prioridades sociales que tenía anteriormente, como la formación y capacitación de las socias y del personal técnico

Algunos de los gastos que implica la regulación se pueden considerar como una inversión, por ejemplo la compra y puesta en marcha del sistema de información gerencial, la forma de hacer evaluaciones financieras, sin embargo estos gastos se habrían hecho en un lapso de tiempo mas largo.⁴ En este sentido el esfuerzo y gastos que implica la regulación, en última instancia, tienden a beneficiar. Sin embargo además de estos gastos o inversiones, la regulación trae consigo una nueva estructura interna de gastos. Por ejemplo la supervisión mensual representa un fuerte gasto que rebasa el 10% de los gastos generales.

Por otra parte, el requisito de incluir en el expediente de los socios que solicitan crédito la consulta al Buró de Crédito para préstamos que rebasen los 12 500 pesos representa un gasto adicional no sólo por la consulta, sino por el tiempo que ello implica y el castigo que impone la CNBV si no se realiza esta consulta en el Buró de Crédito. La gran mayoría de la población del medio rural no está contemplada en las instituciones que funcionan como Buró de Crédito. Esta disposición es otro elemento que entorpece el funcionamiento de las entidades rurales.

RIESGO DE QUE SE DESDIBUJE EL ENFOQUE SOCIAL

El proceso de regulación que se ha llevado a cabo en países Latinoamericanos, nos dejan ver, que la presión sobre los aspectos financieros, llevaron a muchas organizaciones locales a avanzar en lo financiero, dejando de lado el enfoque de desarrollo social que tenían en un inicio. Dentro de las organizaciones que han decidido incorporarse a la ley está la Cooperativa Fondo Solidario del Frente Democrático Campesino (FEDECOOP), quienes consideran que “los costos ligados a la ley (recursos humanos extra para la administración, sistemas, procedimientos administrativos diversos...) fragilizan unos estados financieros que no necesitan esa carga, considerando que atendemos 120 comunidades rurales en 20 000 km² del desierto y de la Sierra de Chihuahua”. Sin embargo:

...hemos tomado la decisión de entrarle (a la ley) porque así respaldamos ese esfuerzo por formalizar el sector, pero también porque no nos queda de otra. Ojalá que a fin de cuentas, el saldo de los aprendizajes (capacitación contable y administrativa, vinculación a través de la FEDRURAL) sea superior a los problemas causados (burocratización del servicio que afecta al socio). El asunto de la ley, para nosotros apenas está empezando y sabemos que las dos partes (nosotros y la autoridad) tendremos que poner muestras de buena voluntad para poder cumplir con la nueva legislación y poder después, de nuevo, concentrarnos en nuestro objeto: el hábito del ahorro, la cultura de pago y la organización de las comunidades rurales... cuestiones éstas ajenas a esta ley (CESDER, EDUCA, FEDECOOP 2005).

LA LEY ESTÁ EN CONTRA DE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVISTAS INTERNACIONALES

El movimiento cooperativo internacional tiene serias críticas a las legislaciones que en los diferentes países se han establecido bajo los mismos principios. En México este movimiento está representado por la Alianza Cooperativista Nacional (ALCONA). Plantean que, al considerar a las cooperativas de ahorro y crédito como intermediarios financieros, se atenta contra los principios cooperativistas. Parten de que el cooperativismo de ahorro y crédito en América Latina ha demostrado eficacia y eficiencia y que no se ha retomado su experiencia en cuanto a mecanismos y formas de control que han desarrollado. Cuestionan la existencia de un sistema de supervisión por parte del estado, porque “no hay evidencia que la supervisión sea más eficiente o de mejor calidad que la supervisión de la autoridad pública cooperativa o el autocontrol” (García 2004). Consideran que no tienen por qué registrarse por una nueva ley, si ya están cumpliendo con la Ley de Cooperativas. Plantean que es anticonstitucional la LACP por lo que se ampararon en su contra. En los últimos meses, están proponiendo la existencia de dos sectores diferenciados, el comercial, regido por la Ley de Ahorro y Crédito Popular y el cooperativista, regido por la Ley de Sociedades Cooperativas (*El Financiero* 2006).

EL CONTROL DE LA CNBV

Este proceso de regulación del sector microfinancieros está siendo realmente muy impactante en el sentido de que representa presiones muy fuertes que pueden derivar en la supervivencia o no de las organizaciones. Están en juego no solamente posiciones políticas, acerca del enfoque de las microfinanzas y del futuro de éstas, sino en lo concreto y cotidiano, también está en juego el ahorro de los socios, su confianza y la real cohesión entre ellos/ellas con su organización. Este proceso está siendo extremadamente vertical, el hecho de que la CNBV tenga

el control del sector, ya que no sólo diseñó la Ley, sino que impuso la normatividad, es quien autoriza y supervisa a las entidades de ahorro, a las federaciones y confederaciones. Tiene la capacidad de amonestar, e incluso decidir el cierre de cualquiera de estas instancias. Así como es complejo, difícil y problemática la autorización a las entidades, es similar el control hacia las federaciones. Las decisiones que están tomando las organizaciones, se ven desde tres enfoques: su supervivencia, la relación con sus socios y la imposición de la CNBV. La correlación de fuerzas está muy desbalanceada.

NO HAY CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS PARA LAS ORGANIZACIONES RURALES

En el medio rural la densidad de población, así como el nivel de monetarización de la vida y las opciones económico-productivas es menor que un espacio urbano. Esto lleva a que los gastos de operación de las entidades microfinancieras en el medio rural sean mayores que en el medio urbano y las operaciones sean de menor monto. En este sentido es fundamental analizar la eficiencia y la eficacia de las microfinanzas con parámetros diferentes en cada sector. Esto no está contemplado en la LACP.

OPCIONES DE FINANCIAMIENTO PARA LOS CAFETALEROS DEL CENTRO DE VERACRUZ

A pesar del auge que está teniendo el microfinanciamiento incluso en el medio rural, los cafecultores siguen sin tener acceso a crédito; los sujetos de financiamiento está siendo la población urbana que realiza actividades comerciales y de consumo y las mujeres rurales. En contraste a la sobreoferta de financiamiento para mujeres, están las dificultades con las que se enfrenta el CORECAFEKO. Paralelamente al proceso de constitución como IFR, esta organización ha solicitado, sin mucho éxito, recursos para financiar la producción de sus socios. Tanto Financiera Rural como de la banca comercial, han puesto serios obstáculos para fondear al CORECAFEKO porque la cafecultura no es rentable por lo que solicitan o bien garantías prendables o garantías líquidas de 2:1 (que se cuente con un monto de recursos dos veces mayor a la cantidad que se está solicitando). Es absurdo este nivel de garantía; si se tuviera, el CORECAFEKO no requeriría de financiamiento. Para contar con garantías, existen programas oficiales que las proporcionan, sin embargo se requiere contar con recursos humanos para hacer las gestiones.

Si bien los exportadores de café también podrían ser una fuente de fondeo, los productores no los han contemplado por el conflicto de interés que esto representaría. El CORECAFEKO constantemente está denunciando las acciones poco éticas que hacen los exportadores para manipular los precios del café; para confundir a los productores acerca de las demandas de las organizaciones sociales; para importar café de mala calidad cuando hay café nacional y para introducir variedades de café de mala calidad que desplazaría al café de los actuales pequeños productores de café.

INTEGRACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LA COMERCIALIZACIÓN

Esta sección no pretende analizar la experiencia de comercialización de los productores, sino mostrar las dificultades que enfrentan las organizaciones en la búsqueda de financiamiento, y presentar un elemento más que muestra que el financiamiento, requiere del acompañamiento

de los diferentes eslabones intrínsecos al desarrollo rural. El CORECAFECO ha incursionado en la comercialización de café mediante un fondo revolvente que obtuvo de recursos fiscales del Programa Opciones Productivas de la SEDESOL. Es una experiencia piloto que pretende avanzar en la apropiación del proceso productivo por parte de los cafecultores y negociar mejores precios de venta de la producción de sus socios.

El Fondo Revolvente, conlleva una estrategia especial por el riesgo que implica incursionar en la venta de café dada la oscilación del precio. Esta opción implica compromisos colectivos de diversa índole: ventas a futuro para asegurar el precio, cumplimiento de los acuerdos en tiempo y forma; asegurar la calidad del café y asumir colectivamente las consecuencias de las decisiones que se tomen conjuntamente. Estas particularidades le confieren características especiales de los participantes como una mayor participación en la toma de decisiones y por ende una selección más estricta de los grupos participantes. En dos años de experiencia, los resultados obtenidos auguran un futuro para ampliar esta opción a un mayor número de productores.

NUEVOS CAMBIOS EN LA LEY DE AHORRO

En abril del 2007, cuando ya estaba prácticamente terminado el contenido de este artículo, se publican nuevos cambios en la Ley de Ahorro y Crédito Popular. A continuación presento de manera sucinta algunos de los cambios importantes vinculados con las organizaciones pequeñas del medio rural:

- El aumento del plazo para cumplir con la normatividad, es decir, las organizaciones tienen hasta el año 2012 para lograrlo.
- Contar con 26.5 millones de activos como límite para que las organizaciones estén obligadas a regularse.
- Para el caso de las instituciones que no estén obligadas a regularse se estipula una modalidad confusa de ahorro con implicaciones fiscales que no quedan claras y se definen ritmos de crecimiento.

Estos cambios suscitaron sorpresa y una gran discusión entre los diferentes actores del microfinanciamiento por las implicaciones en la seguridad de los ahorradores, en el futuro de las organizaciones y en el sector en su conjunto. Destaca la rapidez, ligereza y falta de análisis con que los legisladores se tomaron las decisiones respecto a estos cambios. Si bien, en el corto plazo estas modificaciones representan un respiro para las organizaciones pequeñas del medio rural, será necesario analizar nuevamente cómo se insertan la COMUCAFI, el CORECAFECO y el resto de las organizaciones, en esta normatividad.

CONCLUSIONES

Los programas de gobierno que han potenciado a las organizaciones, por ejemplo el FOMMUR y Opciones Productivas o BANRURAL tienen limitaciones en tanto que conciben el desarrollo de manera desarticulada al incidir sólo en un eslabón de éste y el hecho de tener normas nacionales en un país integrado por regiones muy heterogéneas disminuye su potencial. Aunado a ello, cuentan con recursos insuficientes para la demanda que tienen y el concurso anual para acceso a ellos se convierte en un desgaste para las organizaciones por la cantidad de tiempo y recursos humanos y económicos que tiene que destinar para solicitar los recursos y comprobar su uso.

Los recursos destinados al acompañamiento de las organizaciones en su proceso de regulación, no están fluyendo de manera equitativa hacia las organizaciones. Por otra parte los nuevos controles previstos en la normatividad, aportan información sistematizada básica que permite tener una visión general de la situación de la organización y ayuda a la toma de decisiones. Sin embargo la complejidad de los índices que se utilizan requiere de mucha capacitación, firmeza y voluntad, para que los directivos, que surgen de los mismos socios, realmente tengan la posibilidad de supervisar al personal contratado para la administración de las organizaciones.

El financiamiento externo permite a los productores no vender a precios ínfimos y/o avanzar en la apropiación de toda la cadena productiva; a las mujeres, les permite iniciar y fortalecer sus actividades productivas siempre y cuando éste no esté desligado del resto de los eslabones claves como el diseño del proyecto, la estructura de costos y la comercialización y la industrialización combinados con procesos de organización y educación.

La oferta de financiamiento para las mujeres no está asociada con la rentabilidad de sus actividades, ni con el impacto que éstas tengan en su vida y en la región, sino por la formalidad con que ellas pagan sus préstamos. Así la recuperación de los créditos no necesariamente está relacionado con la prosperidad de las actividades que generen desarrollo, sino con la responsabilidad de las mujeres. En contraste las limitaciones que tienen los cafecultores para acceder a recursos financieros denota el desinterés de los actores que tienen acceso tanto a las decisiones como a los recursos por asegurar que las grandes ganancias que genera la exportación y consumo del café lleguen a los productores.

El nuevo esquema de financiamiento confunde la “revolvencia” de recursos financieros de altos índices de ganancia con el desarrollo y si bien impulsa la primera opción a través de vigilar los procedimientos, deja de lado la generación de una estrategia que vincule los diferentes eslabones del desarrollo con el financiamiento que tiendan a potenciar de manera conjunta la base productiva de generación de riqueza y los procesos organizativos que les dan cuerpo. En este sentido las políticas de compensación encaminadas a disminuir la vulnerabilidad de la población a través de hacer accesibles recursos financieros desvinculados de los procesos que aseguren su eficacia, se han vuelto más importantes que las políticas de financiamiento que incidan en la recuperación de la infraestructura productiva para fortalecer la actividad agropecuaria del medio rural, en este caso la cafecultura.

La función regulatoria del Estado está enfocada sólo a normar de manera muy estricta; la estructura y el funcionamiento financiero no interviene en la definición de las condiciones de operación en lo que se refiere a las condiciones que establecen las entidades financieras con sus usuarios ni en el impacto que esto genera. Es decir no establecen normas para definir el monto de interés y comisiones que cobran a los usuarios, ni el interés al ahorro que pagan. Estos aspectos quedan regidos por las leyes del mercado, y precisamente son estos elementos los que se asocian a la equidad y por tanto al desarrollo social. En este mismo tenor, la legislación no contempla parámetros para analizar la adecuación de los servicios a las necesidades y posibilidades de los usuarios ni para analizar el impacto de los servicios financieros en los usuarios y en la región. Con esto se pone en desventaja a las organizaciones pequeñas y a las que trabajan en el medio rural. En este sentido la ley se preocupa más por la autosuficiencia financiera de las instituciones y deja de lado la autosuficiencia social de las mismas instituciones, así como la autosuficiencia financiera social y financiera de los usuarios y la sustentabilidad de los procesos económicos, sociales y naturales.

El CORECAFECO nació como una organización política y su incursión en la operación del financiamiento ha estado relacionada más con las políticas de ajuste estructural y la salida del estado del ámbito del desarrollo, que por una decisión propia. El aprovechar la oportunidad de apropiarse del eslabón del financiamiento no sólo para los cafetaleros y las mujeres, sino también para consolidación económica de las organizaciones, con el paso del tiempo está

teniendo serias limitaciones, quedando claro que el Estado está obligando a las organizaciones sociales a asumir las responsabilidades en relación con el desarrollo social que él tenía pero sin los recursos ni materiales, ni económicos ni humanos para hacerlo.

Este nuevo esquema de financiamiento deja en manos de la iniciativa privada al medio rural. Para las organizaciones esta opción de financiamiento se está convirtiendo más en una medida de supervivencia y de protección. Las organizaciones sociales tendrán que generar mecanismos especiales para contar con recursos económicos y humanos especializados para abrirse espacios en el ámbito del financiamiento; vincularlo con el resto de los eslabones del desarrollo y para sus socios y agremiados ofrecer opciones adecuadas a sus necesidades y posibilidades.

Es fundamental que las organizaciones definan su propia estrategia de desarrollo social y sustentable, que es realmente el objetivo que les dio origen, y que se abra un espacio en el esquema financiero formal, para no correr el riesgo de que las organizaciones sean desplazadas de la construcción de procesos de desarrollo.

NOTAS

- 1 CNOC: Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras; organización que surge a partir del movimiento cafetalero de la década de los ochenta, sin filiación partidaria. CNC: Confederación Nacional Campesina; es el brazo campesino del Partido Revolucionario Institucional PRI; CIOAC: Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, brazo rural del Partido de la Revolución Democrática; CMPC: Confederación Mexicana de Productores de Café, organización de medianos productores de Café.
- 2 Este artículo que escribí antes de la última modificación de 2007.
- 3 La red Colmena Milenaria considera que el ahorro, apoyado por procesos educativos, es una herramienta básica para el desarrollo local. Esta red está integrada por 14 organizaciones sociales ubicadas en 11 estados de la República y desde el año 2000 ha sido un espacio fundamental para la COMUCAFI en su proceso organizativo. AMUCSS es la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, asociación que ofrece asistencia técnica a instituciones financieras rurales y que ha impulsado cinco redes de microbancos en zonas rurales del país, la mayoría de ellas en zonas indígenas. Esta asociación ha sido fundamental en apuntalar la demanda de cambios en la LACP para que se incluyan artículos que le den especificidad a las organizaciones rurales. FEDRURAL es una Federación acreditada por la CNBV que supervisa y acompaña a una parte importante de las entidades rurales microfinancieras.
- 4 Entrevista con Jean Baptiste, del FEDECOOP del Frente Democrático Campesino de Chihuahua, octubre 2006

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Saharrea, Francisco 2005 - Características políticas de la cafecultura mexicana. http://vinculando.org/comerciojusto/cafe_mexico/cafe_caracteristicas_politicas.html
- Ascencio, Alejandro 2006 - Cobran tiendas más intereses que la banca. *Reforma*, 1º de febrero. Ciudad de México, D.F.
- BANSEFI 2005 - "Requisitos establecidos en el artículo cuarto transitorio del decreto del 27 mayo del 2005". Nota informativa, rubro: Reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
- 2006- Reunión entre federaciones y BANSEFI.
- Baydas, M., D. Graham & L. Valenzuela 1997 - *Bancos comerciales en microfinanzas. Nuevos actores en el mundo microfinanciero*. USAID, The Ohio State University, Columbus.
- Cabrera, Gabriela 2006 - Dan diario 52 000 créditos al consumo. *Reforma*, 23 de febrero. Ciudad de México, D.F.
- Cacho López, Yalín 2006 - Cooperativas de ahorro buscarán apoyo de candidatos. *El Financiero*, 1º de febrero. Ciudad de México.
- Campos Pilar 2005 - *El ahorro popular en México. Acumulando activos para superar la pobreza*. Centro Mexicano para el Desarrollo (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.
- CESDER, EDUCA, FEDECOOP 2005 - Las asociadas de Colmena frente a la Ley de Ahorro y Crédito Popular. *Panal de Ideas. Otros Enredos*, diciembre. Boletín de la Colmena Milenaria, Tequesquiapan.

CGAP 2003 - *Phase III Strategy 2003-2008*: 8.

2005- *Evaluación del ahorro a nivel nacional*. Segunda edición, diciembre. http://www.cgap.org/docs/mexico_assessment_sp.pdf

CNOC 2007 - *Mercado y precios del café Ciclo 2006-2007*. AMECAFE-CNOC.

Diario Oficial 2002 - Ley orgánica, jueves 26 de diciembre, Ciudad de México, D.F.

El portal de las microfinanzas - http://www.finanzaspopulares.org.mx/Sector_Publico_2.htm

Fernández-Vega, Carlos 2006 - Otra aportación del "cambio": la banca chatarra. *La Jornada*, 4 de agosto. Ciudad de México.

2007 - Banca: comisiones del primer mundo, servicios del tercero. *La Jornada*, 3 de febrero, Ciudad de México, D.F.

García Müller A., 2004 - *El daño que se hace a las cooperativas con un marco legal similar a los intermediarios financieros*. <http://www.apalancar.org/archivos/1006/EI%20%20da%F1o%20que%20se%20hace%20a%20las%20cooperativas%20-%20Alberto%20Garcia%20M.doc>

González Amador, Roberto 2005a- "En México los bancos obtienen las mayores ganancias del mundo". *La Jornada*, 21 de noviembre. Ciudad de México, D.F.

2005b - "Aumentaron 87.18% utilidades de bancos en nueve meses de 2005". *La Jornada*, 30 de noviembre. Ciudad de México, D.F.

2006 - "Hacienda autorizó cinco bancos relacionados con supermercados y venta de autos". *La Jornada*, 17 de noviembre. Ciudad de México, D.F.

2007a - "Forma Banamex reserva especial por 110 millones de dólares para créditos con plásticos". *La Jornada*, 24 de enero. Ciudad de México, D.F.

2007b - "México, la mayor fuente de recursos para BBVA". *La Jornada*, 1º de febrero. Ciudad de México, D.F.

Guzmán, G. 1999 - "Estrategias campesinas: de la finca a la organización regional". Tesis para obtener el grado de maestría en Desarrollo rural, UAM-Xochimilco.

Klaehn, Janette, Brigit Helms & Rani Deshpande 2005 - La ley de ahorro y crédito popular. *Panal de Ideas*. Boletín de la Colmena Milenaria, Tequesquiapan.

NOTIMEX 2006 - "Intereses por prestar al sector de escasos recursos, gran negocio para bancos". *La Jornada*, 6 de marzo. Ciudad de México, D.F.

Secretaría de Gobernación 2003 - *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero. Secretaría de Hacienda, Ciudad de México, D.F.

2005 - *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo. Secretaría de Hacienda, Ciudad de México, D.F.

Silva, Samuel 2005 - *Ha Llegado CITIGROUP*, otoño. Microempresa Américas, Banco Interamericano de Desarrollo, México. <http://www.iadb.org/sds/foromic/magazine/p12.cfm?language=espanol>

woccu 2004 - A Technical Guide to Mainstreaming: The Credit Union Perspective. Technical Guide # 5. https://www.woccu.org/development/guide/mainstreaming_techguide.pdf

Zuñiga, J. A. 2007 - "Sólo 15 corporativos ganaron en 2006 más de \$175 000 millones". *La Jornada*, 12 de febrero. Ciudad de México, D.F.