

# Fomento cooperativo

Alternativas para una economía solidaria

Legislando la agenda social





# Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria

Colección Legislando la agenda social

*Fomento cooperativo: alternativas  
para una economía solidaria*

Primera edición: septiembre de 2006

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados / LIX Legislatura

Coordinación de la colección  
*Adriana Borjas Benavente*  
*Mónica Bucio Escobedo*

Cuidado de la edición  
*Alejandro López Morcillo*

Corrección de estilo  
*Fernando Cruz Benítez*

Diseño y formación  
*Alejandro López Morcillo*

Asistencia editorial  
*Zuleima Durán Reyes*  
*Daniela López Peña*

ISBN: 968-9097-07-5

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio G, Piso 3,  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896  
Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

# Índice

Presentación	7
Ciclo <i>Legislando la agenda social</i>	9
Introducción	15
Empresa social y economía solidaria <i>Gregorio Viramontes Pérez</i>	23
Situación actual del Sector de Ahorro y Crédito Popular frente a la Ley de Ahorro y Crédito Popular <i>Aarón Silva Nava</i>	35
La responsabilidad de las cooperativas en la búsqueda de un marco jurídico que fomente su desarrollo <i>Julio César López Marín</i>	51
Fomento y movilización del ahorro <i>Carola Conde Bonfil</i>	59
El régimen de responsabilidad en las sociedades cooperativas <i>Rosa Elena Acosta Jenkins</i>	69

La visión y el direccionamiento a generar para el marco jurídico de las cooperativas y de la economía solidaria	75
<i>Arturo Sánchez Robles</i>	
150 años de cooperativismo en Alemania: lecciones aprendidas	89
<i>Dieter Hübenthal</i>	
Retos de la Alianza Cooperativista Nacional	105
<i>Rafael Martínez Ponce</i>	
Justicia distributiva: el Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil	113
<i>Armando Rendón Corona</i>	
Defensa del decreto que reforma el artículo 33 de la Ley General de Sociedades Cooperativas vigente	157
<i>Francisco Javier Saucedo Pérez</i>	
Acerca de los autores	173

# Presentación

Esta colección recoge las voces que desde distintas perspectivas se expresaron en el ciclo de foros *Legislando la agenda social*, organizado y convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y celebrado con el respaldo de algunas comisiones de la LIX Legislatura.

Diputados y senadores, representantes del sector social, gubernamental y académico, convergieron y construyeron un diálogo sobre los temas sociales más relevantes, que configuran e inciden en la vida diaria de los mexicanos y, por tanto, son parte sustancial del quehacer legislativo.

En los diecisiete foros que implicó el ciclo *Legislando la agenda social*, las voces provenientes de diversos ámbitos manifestaron ideas y propuestas, expusieron balances y reflexiones, debatieron argumentos y apuntaron desafíos a enfrentar en torno a asuntos sociales, cuya importancia requiere tomar posición y asumir decisiones.

Dar espacio y resonancia a las palabras dichas por todas esas voces a través de esta colección, tiene el propósito de aportar al lector elementos que enriquezcan el conocimiento y análisis de aquellos temas, cuya importancia radica en el carácter e impacto social que revisten.

*Legislando la agenda social* tiene también el propósito de contribuir a profesionalizar y a optimizar el desempeño del Poder Legislativo, en la medida en que brinda a quienes lo integran sus propias reflexiones en relación con el trabajo que realizan y aquellas que desde otros espacios se pronuncian y construyen la agenda social de México.

## Ciclo *Legislando la Agenda Social*

Son –en verdad– amplios, importantes y ambiciosos los objetivos que con la realización del ciclo de foros *Legislando la agenda social* se pretenden alcanzar. Este es un esfuerzo de organización notable, que felicitamos.

A lo largo de casi dos meses y de los 17 encuentros programados –con instituciones académicas, sociales y gubernamentales– diputadas y diputados desarrollamos un exhaustivo ejercicio de análisis y consulta popular, sobre temas de la mayor relevancia para el país. Este ejercicio democrático es útil para construir una agenda legislativa de consenso, que pueda constituirse en plataforma para la transformación responsable de la normatividad de todas aquellas leyes que impactan en los temas sociales.

El asunto de la agenda social es de tal relieve que incide ampliamente en la estructura de todo Estado. Sólo a través de una eficiente política social puede preservarse la gobernabilidad y la paz interior de los países. Por ello, es imperativo tener una mayor capacidad para generar bienestar y para mejorar la calidad

de vida de las personas y de sus familias. No hacerlo conduciría al colapso social. Omitir la modernización de cada uno de los instrumentos que propician el desarrollo humano sería muy grave.

El concepto de *política social* comprende aspectos como la salud, la educación, la cultura, la seguridad social, el trabajo, la vivienda, la migración o la pobreza. En todos estos asuntos es claro que tenemos grandes rezagos y debilidades.

En México se aprecia, hoy, una concentración desigual del ingreso, insuficiencia de la infraestructura, y asimetrías –que son ya intolerables– entre regiones del país y grupos sociales. Estas deficiencias no deben seguirse combatiendo mediante políticas asistenciales o coyunturales, sino con un gran programa de desarrollo social que estimule el desarrollo personal y colectivo, propicie participación social en la planeación del desarrollo y facilite el acceso de la población en el diseño y la ejecución de los programas sociales.

Aunque debemos reconocer que algunos programas gubernamentales, como Oportunidades, Seguro Popular o créditos para la vivienda, han producido resultados positivos, también debe admitirse que éstos sólo han atemperado de manera mínima y parcial las serias carencias que padece la mayoría de la población. Éstos no han sido suficientes para detener el crecimiento de la marginación ni para cerrar la brecha existente entre ricos y pobres.

Debemos, entonces, acordar con las metas del milenio de Naciones Unidas, erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre géneros; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud de las mujeres; fomentar el diseño de políticas públicas que atiendan la problemática que padece gran

parte de la niñez; promover el deporte; mejorar las condiciones de acceso a bienes de consumo duradero y a la vivienda y estimular el ahorro y el acceso a un sistema de pensiones moderno; diseñar un programa de atención a migrantes, sus familias y sus comunidades, entre otras muchas acciones.

Requerimos, asimismo, fortalecer nuestro federalismo y alcanzar una auténtica equidad en la distribución de los recursos públicos hacia las entidades federativas con mayores necesidades y rezagos sociales. Es indispensable que la población de todos los estados de la república tenga acceso integral y cierto a los beneficios de la nutrición, de la educación, de la salud, de la vivienda digna, del salario remunerador; en suma, necesitamos muchas cosas para propiciar justicia social.

Requerimos de un nuevo marco de desarrollo, porque es claro que sin justicia social el país estará condenado al estancamiento y al conflicto permanente. De allí la necesidad de estructurar una agenda social viable y participativa. De allí la importancia de este ciclo organizado por nuestro Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y de allí lo loable del interés de nuestros compañeros diputados por impulsarlo.

Luego de 17 foros, en los que participaron alrededor de 1 400 ciudadanos a título personal o como representantes de instituciones académicas, sociales y gubernamentales, las diputadas y los diputados contamos con una visión más amplia y con mejores herramientas para diseñar una agenda legislativa que de pie, en el futuro inmediato, a la transformación responsable de la normatividad que regula los grandes temas sociales de nuestro país.

Con acuciosidad y exhaustividad, han sido recogidas las opiniones y propuestas de los expertos y se ha

interactuado con los principales protagonistas de los sectores de la ciencia y tecnología, del deporte, de la salud, de la educación, de la seguridad social, del cooperativismo, del empleo, de la vivienda, del transporte, de la migración, de la seguridad nacional, que, entre otros, conforman los ámbitos de lo social, del desarrollo humano y del federalismo mexicanos.

Asimismo, se han evaluado –con la participación ciudadana abierta y plural– los avances, las insuficiencias y los desafíos de las políticas públicas orientadas a la atención de los fenómenos de la marginación, de la pobreza extrema, de la equidad de género, de la problemática de la juventud, del acceso a los sistemas de pensiones, de la gobernabilidad, de la reforma migratoria integral, entre otros temas.

Por eso, contamos ahora con mayor información al respecto y hemos reafirmado nuestra convicción de que debemos conformar una agenda social estructurada de manera incluyente, con visión de futuro y regida por ejes de acción en los cuales las premisas sean el combate a la exclusión y la marginación; la mejoría de la calidad de vida de jóvenes, niños, mujeres, ancianos e indígenas; así como el desarrollo equilibrado de todos los mexicanos.

En resumen, hemos confirmado nuestra convicción de que desde la actividad legislativa estamos comprometidos a impulsar la justicia social y el desarrollo regional, urbano y rural.

El ciclo *Legislando la agenda social* ha justificado su implementación, ha demostrado su importancia y ha dejado constancia de que su memoria y relatoría serán perdurables y útiles para la función legislativa. Con ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con sus funciones institucionales de in-

investigar y analizar los temas sociales y de apoyar la información que sobre el particular requerimos los integrantes de esta Cámara.

Diputado Heliodoro Díaz Escárraga  
Vicepresidente de la Mesa Directiva  
LIX Legislatura



# Introducción

Las cooperativas son asociaciones autónomas de personas que se unen voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales, a través de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada. Esta forma de organización productiva en la que predominan la ayuda mutua, la responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad, cobra cada vez más relevancia en la medida en que representa una alternativa para instaurar una economía de índole social, orientada a un desarrollo integral.

El cooperativismo se vincula de manera natural con las sociedades de ahorro y crédito popular, en la medida en que éstas fungen como intermediarios financieros cuya vocación esencialmente social implica, fundamentalmente, la atención a economías domésticas y a pequeñas y medianas empresas que, por consiguiente, pueden acceder con mayor facilidad a obtener financiamiento que les permita crecer y desarrollarse.

En *Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria*<sup>1</sup> convergen las ideas y propuestas que, en relación con el cooperativismo y las sociedades de ahorro y crédito popular argumentan representantes del Poder Legislativo, así como de los sectores gubernamental, social y académico. Las coincidencias y disensos de los diez autores cuyas voces aquí se recogen, confieren al libro un valor inusual, puesto que abordados desde distintas perspectivas, el conocimiento y el análisis de los temas adquieren un carácter más completo, mientras que los planteamientos, a veces también opuestos, exigen la reflexión al momento de pensar en la instrumentación de acciones que se traduzcan en un verdadero fomento y consolidación del cooperativismo y del sector financiero social.

El Fondo Nacional de Apoyo de las Empresas en Solidaridad (Fonaes), es una institución que ayuda a la consecución de metas a las empresas sociales y, por tanto, promueve el asociacionismo en tres vertientes: productivo, gremial y financiero. En representación de éste, Gregorio Viramontes define la empresa social y establece las características que diferencian la economía solidaria de los movimientos de carácter cooperativo, mutualista o sindicalista. En el marco de una globalización donde la competitividad constituye un factor importante para garantizar la supervivencia de las entidades económicas, el autor apunta los requerimientos para que la empresa social funcione; y des-

<sup>1</sup> Este libro reúne las ponencias presentadas durante el foro que, con el mismo nombre, se llevó a cabo el 16 de marzo de 2006 dentro del ciclo *Legislando la agenda social*, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), con el respaldo de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la LIX Legislatura, y cuya organización estuvo a cargo de Mario Mendoza Arellano.

pués de dar cuenta de la manera en que opera el Fonaes, plantea los aspectos que considera necesarios para garantizar que la economía solidaria se reproduzca y adquiera un papel relevante en México.

En representación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), Aarón Silva Nava afirma que éste, junto con la aplicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la inversión temporal del gobierno federal para fortalecer la capacidad institucional del sector de ahorro y crédito popular, constituyen las acciones emprendidas desde el gobierno federal con miras al reordenamiento y consolidación del sistema financiero en México. Atribuye estas acciones a la convicción de que la banca popular, a través de la creación real de oportunidades de ahorro y crédito para toda la población y en todas las regiones, contribuye a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento, respecto a la cual expone algunas reflexiones.

Julio César López Marín, representante del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (Comacrep), explica cómo éste debió remontar el difícil contexto que implicó el surgimiento desordenado de múltiples organizaciones que dañaron a los pequeños ahorradores, para recuperar el prestigio del sector y contribuir a la construcción de un marco jurídico que fomente el desarrollo de éste y a cuyo fortalecimiento se han sumado el gobierno federal y el Poder Legislativo. Después de dar cuenta de la creación y funciones del Comacrep, el autor apunta la necesidad de perfeccionar, con el concurso de todos los actores involucrados, todo el marco jurídico relacionado con el sector para garantizar su pleno desarrollo.

Desde un punto de vista académico, Carola Conde Bonfil analiza la posibilidad de captar el ahorro popu-

lar y los motivos que lo generan, para luego proponer un instrumento que lo movilice. Hace un recuento de las limitantes que implica el ahorro informal, el cual, además, tiene una consecuencia grave para el país en la medida en que se pierde la capacidad de movilizar la economía hacia los sectores productivos. Reconoce el avance que ha significado la Ley de Ahorro y Crédito Popular, no obstante la considera limitada en la medida en que no reconoce las especificidades y particularidades de la población atendida. Por ello, y luego de mencionar los motivos por los cuales se ahorra y de la necesidad de diversificar los instrumentos que lo posibilitan, la autora hace una serie de planteamientos con miras a fortalecerlo a efecto de que sea posible movilizarlo hacia regiones donde sea necesario el financiamiento de proyectos productivos e infraestructura y así promover el desarrollo.

Con base en la certeza de la aportación que al humanismo y a la solidaridad ha hecho el cooperativismo, Rosa Elena Acosta Jenkins, representante de la Confederación Nacional de Cooperativa Pesquera, enfatiza la importancia de que el Estado participe en el impulso de éste y propone la existencia de un fondo de desarrollo cooperativo que promueva la creación de sistemas productivos orientados a quienes producen materias primas, con el objeto de disminuir la pobreza, así como el otorgamiento de beneficios fiscales a las cooperativas del ámbito rural a efecto de reducir la división entre urbano y rural con miras a una mejor sociedad.

Arturo Sánchez Robles, se pronuncia a favor de la equidad como la búsqueda de igualdad de oportunidades para que lo establecido en las leyes y políticas públicas en relación con los derechos puedan materia-

lizarse. El representante de la Cooperativa Cruz Azul se refiere a la recomendación de la Organización Internacional del Trabajo en 2002, en relación con las cooperativas como promotoras de la participación de la población en el desarrollo económico y social, así como a la necesidad de formas más enérgicas de solidaridad orientadas a una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización. Desde la perspectiva de la OIT, los gobiernos estarían obligados a establecer un marco jurídico y políticas a favor de las cooperativas a partir de diversas consideraciones que son enunciadas por el autor, quien además formula una propuesta de ley y un llamado al fortalecimiento del movimiento cooperativo.

Al afirmar que las primeras cooperativas tanto, urbanas como rurales, surgieron en Alemania y de indicar que la actividad financiera era el eje principal que las regía, Dieter Hübenthal, representante en México de la Confederación Alemana de Cooperativas, da cuenta de la evolución histórica de este tipo de empresas, de los principios que las han regido, de los cambios que han registrado y del papel que han asumido en la creación de una infraestructura financiera, así como de los factores que han determinado el éxito que las caracteriza y que constituyen un ejemplo para impulsar el desarrollo del cooperativismo.

Rafael Martínez Ponce aborda el tema desde una perspectiva crítica hacia el proceso de globalización, en la medida en que éste ha conllevado exclusión para unos y acaparamiento para otros. El representante de Alianza Cooperativista Nacional aporta un diagnóstico en relación con los retos que afronta América Latina: el dinero, el combustible y el agua, y propone la *glocalización*, esto es, el trabajo a través de cooperativas

que, desde el ámbito local, garanticen acciones propuestas por quienes las conforman y no de manera unilateral desde el gobierno, a efecto de que asuman un papel relevante en el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas y, por tanto, en una distribución más racional e igualitaria de la riqueza.

Con base en el estudio académico, Armando Rendón Corona expone cómo la democracia participativa en el caso del municipio de Porto Alegre en Brasil tiene el propósito de facilitar la expansión de la economía solidaria a través de medidas diversas como la canalización de fondos públicos a empresas solidarias o cooperativas, la simplificación administrativa, la integración de asociaciones mixtas, la articulación de políticas públicas en pro de la economía social en las que participen organismos y empresas solidarias, la vinculación entre la investigación pública y los grupos que emprenden empresas solidarias, así como la formación de éstos a través de programas de educación pública. Acciones todas que, desde la perspectiva del autor, contribuyen a un modelo de desarrollo que se fundamenta y orienta en y hacia la justicia, constituyendo una alternativa viable para lograr una mayor equidad social y una mejor distribución de los recursos económicos y de poder político en regiones con recursos limitados e incluso insuficientes.

Francisco Javier Saucedo, diputado presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo de la LIX Legislatura, afirma que la ausencia de un reglamento a la Ley General de Sociedades Cooperativas implicó el surgimiento y desarrollo desordenado y sin supervisión de las cooperativas de ahorro y préstamo que derivó en abusos y daños de carácter económico, social y moral, que no han conseguido remontarse. En este contexto,

se promulga la Ley de Ahorro y Crédito Popular que, desde la perspectiva del autor, es más un ordenamiento jurídico bancario y comercial que de carácter cooperativo, sustentado en una premisa falsa, puesto que considera iguales las finanzas privadas que las cooperativas, cuando los principios bajo los cuales se forma una sociedad anónima y una cooperativa son esencialmente distintas.

Con base en la diferencia que establecen tales principios, el diputado Saucedo propone recuperar experiencias de países con condiciones similares a las de México para integrar el sector cooperativo por dos subsectores: el primero, conformado por los intermediarios financieros no bancarios y con vocación social, regidos por la Ley General de Sociedades Cooperativas y por las disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; y, el segundo, formado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo cerradas o de vínculo exclusivo, regidas por la Ley General de Sociedades Cooperativas, cuyo artículo 33 sería reformado. El legislador explica detalladamente cómo dicha reforma constituiría una opción legislativa viable orientada a fortalecer de manera específica el cooperativismo.

Al permitir el acceso al financiamiento de personas, asociaciones y empresas cuya condición y recursos las mantienen al margen del sistema bancario, las sociedades de ahorro y crédito popular confirman una vocación social que alienta el crecimiento económico de sectores que cada vez cobran mayor relevancia, y cuyo fortalecimiento resulta esencial para el desarrollo de México.

Por otra parte, sustentado en el control democrático y la participación económica de los socios, en la autonomía e independencia, en la educación, el entrena-

miento y la información, en la cooperación entre cooperativas y en el compromiso con la comunidad, el cooperativismo se orienta a satisfacer las necesidades de quienes lo integran, al tiempo que se propone el desarrollo sostenible de la comunidad.

A través de la lectura de *Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria* podemos observar que la consecución de los objetivos de las sociedades de ahorro y crédito popular y de las empresas cooperativas incide, de manera significativa, en el surgimiento de un modelo económico distinto, esencialmente solidario, sobre el cual es necesario reflexionar, discutir y acordar acciones con miras a promoverlo y consolidarlo.

# Empresa social y economía solidaria

*Gregorio Viramontes Pérez*

Hablar de la *empresa social* y la *economía solidaria* amerita explicar estos conceptos en el marco del Fondo Naciones de Apoyo a las Empresas en Solidaridad (Fonaes) y entonces arribar a su potencial, qué hemos logrado y, sobre todo, qué falta.

En nuestras Reglas de Operación se define como *empresa social* a la entidad económica conformada como persona moral que agrupa a personas del sector social, unidas en torno a una actividad productiva común; con una estructura empresarial propia; orientada a elevar la calidad de vida de sus socios, de sus familias y a desarrollar compromisos con su comunidad; que se fundamenta en los principios sociales de solidaridad, subsidiaridad, democracia, libertad de asociación, organización y liderazgo; incluyendo las figuras asociativas productivas de segundo y tercer nivel que integren entre sí y/o con otros actores económicos del sector social; incluye a las Empresas Sociales de Financiamiento (ESF) y las de Capitalización (ESC).

La economía solidaria, a diferencia de los movimientos cooperativistas, mutualistas, sindicalistas, etc., es más amplia e inicia en la persona humana, reconociéndola de manera total, libre para tomar sus propias decisiones; así, se entiende como aquella en que el objetivo es trabajar para sus miembros, sus usuarios y para la sociedad, a fin de satisfacer necesidades precisas de interés público. Los valores que la integran son: la persona humana y su quehacer sobre el capital; es voluntaria e incluyente; democrática y autónoma; responsable y solidaria; su objeto social está ligado al desarrollo sustentable y a los intereses de sus miembros y del interés general.

Si pensamos en el contexto en que surgen estas empresas sociales, es inevitable reconocer que, al margen de la falta de oportunidades bien concertadas, para integrarse de manera productiva al desarrollo, en la actualidad la globalización presenta un reto todavía mayor. Son varios los estudiosos y expertos que han abordado y concluido que esta mundialización de los mercados genera una dualidad en la que, por un lado, la expansión de las fronteras, expresada en los mercados mundiales, si bien abrió la oportunidad para todos, por el otro, también ha generado que éstos sean más controlables y controlados por las grandes empresas, ya que se han estandarizado las exigencias de los mercados y, evidentemente, sólo los “mejor capacitados” permanecen. Asimismo, los mercados “locales” pierden terreno y la oportunidad que representaban para ciertas empresas que se encontraban “cobijadas” en éstos.

Entonces, si aceptamos los rezagos y la ferocidad de la competencia hoy en día, una empresa social parecería que tendría poco margen de maniobra para per-

manecer en el mercado en el mediano plazo y tendría que resignarse a ser absorbida, en el mejor de los casos, por las grandes empresas o a esperar con paciencia su inexorable extinción.

Pero esto no es del todo cierto; existe un riesgo, es claro, pero también una oportunidad, pues sabemos qué se requiere para poder situarse en el mercado mundial, conocemos sus exigencias, sus requisitos, su comportamiento, que aunque oscilante, mantiene tendencias claras y el sector social tiene los recursos naturales, las más de las veces subutilizados o incluso sin uso alguno, con la capacidad para aprender y desarrollarse. Este sector tiene conciencia social, tiene espíritu solidario, tal vez de manera natural por la adversidad en que ha crecido, pero, sobre todo, quiere ser dueño de su propio destino, reclama el lugar que le corresponde en la sociedad como parte de su desarrollo y no como sujeto de mendicidad política, reclama el derecho a ser escuchado y tomado en cuenta.

Así, en estas grandes “ventajas” es donde está el terreno fértil para que los gobiernos generen los grandes cambios que marquen el rumbo; no hablamos de desencuentros entre la empresa social y la empresa privada, sino de igualar condiciones, fuerzas, oportunidades, de generar el espacio para negociar, en términos de equidad, recordando que “el mejor negocio es aquel en el que ganan las dos partes”.

¿Qué se requiere para que esta empresa social funcione dentro de la economía solidaria?

1. Respeto a la dignidad de la persona humana y a sus decisiones.
2. Financiamiento e inversiones. Créditos, capital de riesgo, subsidios, etcétera.

3. Apoyo y servicios en materia de aspectos legales, contables, comerciales, etcétera.
4. Desarrollo y/o transferencia de conocimientos, productivos, de innovación de productos, de organización e, incluso, de instituciones (arquitectura institucional).
5. Capacitación, tanto a los socios de las empresas sociales como a los colaboradores de éstas, en temas como la empresariedad, técnicos, administrativos, productivos, etcétera.

Con esta idea, Fonaes ha desarrollado un modelo de intervención; es decir, la institución pasó del apoyo en que sólo reconocía el riesgo y daba capacitación tradicional y ayuda en algunos servicios, a impulsar su articulación y desarrollo de manera integral.

La finalidad de este Modelo de Desarrollo Económico del Sector Social es articular el desarrollo económico con el desarrollo humano, entre los mercados y los ingresos familiares, de manera incluyente y sustentable, para crear oportunidades de formar un patrimonio y dar a las familias un mejor nivel de vida y un mejor futuro.

Fonaes basa su participación en proyectos de inversión productiva que sean viables y sustentables, impulsando la formación de capital productivo y el facultamiento empresarial para desarrollar habilidades y capacidades de sus integrantes, así como lograr su participación en los mercados en condiciones competitivas, promoviendo y fomentando que sus beneficiarios: se constituyan en empresas sociales; potencien su capital social; desarrollen sus habilidades y adopten nuevas tecnologías; se integren en gremios; constituyan figuras asociativas de segundo y tercer nivel que

promuevan su integración a cadenas de valor; se organicen para generar sus propios esquemas de capitalización y financiamiento; e impacten en el desarrollo local y regional.

Explicando mejor este modelo, partimos del respeto por la persona humana y la libertad para que tomen sus propias decisiones, que establezcan su propio ritmo de crecimiento, su rumbo, sin tener la pretensión de decirles qué hacer, cuándo, cómo, quién; sino que a partir de lo que nos expresan iniciar el trabajo para ayudarlos a alcanzar sus metas, pues tenemos claro que no importa qué tanto se parezcan las condiciones de una a otra organización, cada una actúa en función de su percepción y de lo que identifica como sus necesidades prioritarias, y también se reconoce a sí misma en sus límites y aspiraciones.

Si bien podríamos citar un proceso “ideal” de desarrollo, donde un grupo de trabajo (personas organizadas por su simple voluntad) trasciende y formaliza su relación en una empresa social de primer nivel, y después se integra con otros para formar una empresa que los articule, de segundo nivel (*asociacionismo productivo*), e incluso posteriormente con otros que ya se articularon, para formar la que se conoce como de tercer nivel, para de ahí pasar a la incorporación de quienes comparten sus mismos espacios geográficos y productivos (*asociacionismo gremial*), pero que no se integraron en ninguna de las formas anteriores y, posteriormente, desarrollan sus propios esquemas de financiamiento (*asociacionismo financiero*).

La realidad nos muestra que los caminos pueden ser variados, como habíamos señalado, en función de sus propias expectativas, experiencias, visión de futuro y alcances.

Sin embargo, esta realidad presenta condiciones que no varían, independientemente del rumbo y ritmo que cada organización se trace. Así, nos propusimos identificar estas coincidencias y necesidades para diseñar una metodología que permitiera dotar de las herramientas de conocimiento necesarias con el propósito de que las organizaciones tomaran sus propias decisiones, que les permitiera identificar sus debilidades y plantearse el camino para convertirlas en fortalezas, o cuando menos minimizar su efecto, y que reconocieran los ámbitos en que se da cada escalamiento y generar los espacios para su desarrollo. Por ello, nos hemos trazado promover el asociacionismo en tres ejes básicos:

*Asociacionismo productivo*, entendido como la asociación libre y por conveniencia de productores geográficamente cercanos para generar economías de escala en la compra común de insumos, apoyos, y en la comercialización y transformación de sus productos a fin de generar una oferta competitiva, variada, con valor agregado, mediante la formación de empresas y su integración.

*Asociacionismo gremial*, entendido como la libre y democrática afiliación de personas, organizaciones y empresas (apoyadas o no por Fonaes) para formar la defensa genérica de un producto o actividad o impulsar el desarrollo de una región. No tiene un carácter lucrativo, pero sí la posibilidad de ampliar su actuación hacia el desarrollo integral de sus regiones.

*Asociacionismo financiero*, entendido como la posibilidad del ejercicio libre y responsable de las organizaciones productivas y/o gremiales (y sus asociados) para el manejo eficiente y correcto de los recursos económicos obtenidos para su desarrollo, mediante la

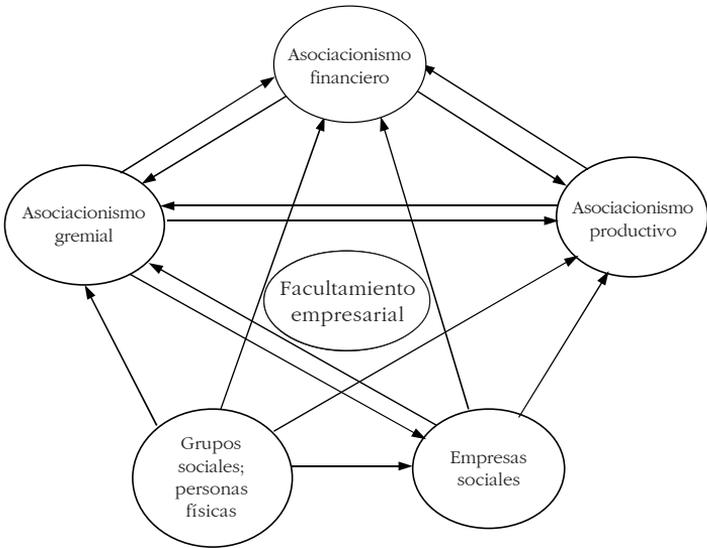
constitución de sociedades civiles, que deriven en la formación de fideicomisos donde se co-administren de manera responsable los apoyos de la institución en las sociedades sociales de capitalización y generen los espacios para la inclusión y prestación de servicios de apoyo, asesoría, capacitación, asistencia técnica, comercialización, etcétera.

Estos temas son desarrollados con las empresas sociales, a través de talleres diseñados *ex profeso* por la Universidad Autónoma Chapingo, que también los imparte para involucrar a los productores, con una modalidad que es muy interesante: de cada taller salen con una Agenda de Trabajo, en la que plasman sus necesidades y propuestas para atenderlas.

Para impulsar a la empresa social, contamos con dos herramientas básicas de apoyo: una es la que denominamos Apoyos para la Formación de Capital Productivo, que son los recursos que asigna Fonaes para la implementación de los proyectos productivos, bajo la modalidad de capital de riesgo, donde reconocemos los riesgos inherentes a las actividades, por lo que no se genera endeudamiento de las organización pero además de darse los resultados esperados generando utilidades, la recuperación se destina a la creación de sus propios mecanismos de financiamiento, en lo que hemos llamado *revolvencia*, estrategia que se mencionará más a detalle.

La segunda herramienta son los apoyos destinados para el “facultamiento empresarial” que, de manera articulada, son un eje transversal que permite el desarrollo de las capacidades empresariales. Este acompañamiento empresarial constituye la vertebración de este modelo, al impulsar la consolidación y el desarrollo productivo de la empresa social.

**Diagrama 1**  
**Modelo de Consolidación y Desarrollo Empresarial Fonaes**



Para impulsar el *asociacionismo financiero*, en concordancia con la iniciativa del Ejecutivo federal de crear una banca social, Fonaes ha dado un paso adelante en la “responsabilidad social”, ya que si reconocemos, como ya hemos dicho, que este sector tiene la capacidad de tomar su destino en sus manos, ¿por qué no ha manejado sus recursos y desarrollado los mecanismos idóneos para dar respuesta a sus necesidades de financiamiento?

Con 14 años de experiencia en la organización, desarrollo empresarial y financiamiento de productores, Fonaes reconoce la capacidad de sus beneficiarios de generar sus propias redes de financiamiento, hecho que motiva la reorientación de los mecanismos de recuperación tradicionales a nuevos *esquemas de revolven-*

cia de los propios beneficiarios, para fortalecer su independencia económica.

Su apoyo e instrumentación permite lograr una mayor equidad y cohesión social en el diseño y desarrollo de iniciativas de beneficio individual y colectivo, que conllevan la complementación de factores económicos y sociales para alcanzar un beneficio común a través del desarrollo de aquellas formas de organización productiva que se fundamenten en principios cooperativistas y solidarios para desempeñar una actividad empresarial, en términos rentables, sustentables y competitivos en su entorno.

El desarrollo del *esquema de revolvencia* será ejecutado por las empresas sociales de capitalización, que son sociedades que prevén en su objeto: desarrollar el esquema de revolvencia a través de la constitución de fideicomisos; dar servicios de asesoría sobre el manejo de los recursos de que dispongan sus socios aportantes (beneficiarios del Fonaes) provenientes de la recuperación de sus proyectos productivos; brindar servicios de capacitación relacionados con las entidades e instrumentos financieros que conformen; y capacitación y asesoría en general para el desarrollo de los proyectos productivos de sus socios.

Con estas acciones, de manera concertada con las empresas sociales, estamos seguros de que vamos por el camino correcto para un fin más que estratégico, la “construcción de sociedad”, de una sociedad participativa, democrática, plural, incluyente, comprometida, solidaria, social, responsable, con voz (y que sea escuchada), con participación en el diseño de políticas públicas, pero sobre todo de una sociedad en la que el bien común sea su eje y el respeto por la dignidad de la persona humana su estrategia.

Pero este esfuerzo apenas es el de una institución, de Fonaes; necesitamos que esta inercia sea también desarrollada por otras, que lo complementen, que lo enriquezcan, que permitan que sea más que una acción, cuidando no perder en las acciones que “se parecen”, que “se duplican”, o, peor aún, que “se contraponen”, la oportunidad de impulsar a la economía social y solidaria.

¿Qué falta para que la economía social y solidaria se reproduzca y gane un lugar preponderante en la economía y en la vida de México? Para que este esfuerzo, así como otros muchos que se desarrollan en el país, tome un rumbo sostenido y permita que la sociedad civil sea la que lo desarrolle, se deben cuidar y desarrollar varios aspectos, a saber:

1. No permitir que se institucionalice. Hay que impulsar esta acción de la sociedad civil en la sociedad civil.
2. El gobierno debe reconocerlo como un modo de organización y producción concreto y de esta manera dotar a las instituciones de las capacidades para su fomento.
3. Identificar claramente por estratos su desarrollo y concentrar su atención en instituciones que se especialicen y lo apuntalen en sus diversas vertientes.
4. Permitir su acceso, fácil y expedito, a la implementación de sus propios mecanismos de financiamiento.
5. Dotar de presupuestos suficientes para la capacitación de los empresarios sociales en temas concretos y con metodologías específicas para su empoderamiento. No es factible que sigamos

con los modelos tradicionales de capacitación. Ser empresario no es ser contador, administrador, ingeniero, etcétera, es reconocer que se hace una actividad productiva y que puede hacerse de una manera organizada. Tal vez sea aventurado señalar que por cada peso que se invierta en una empresa social, debe asociarse otro para capacitación, ya que es tan importante la adquisición de activos productivos como el desarrollo del capital humano. Uno sin el otro, no tiene sentido.

6. Reconocer que para su despegue se requiere de subsidios, bien dirigidos, multianuales, con objetivos claros y concretos. No es abrir una bolsa de recursos para ver a quién le tocan, es poder programar acciones de mediano plazo y sacar a este sector de la incertidumbre presupuestal anual.



# Situación actual del Sector de Ahorro y Crédito Popular frente a la Ley de Ahorro y Crédito Popular

*Aarón Silva Nava*

Mucho se ha dicho ya sobre la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP). Algunas cifras y datos no están debidamente contextualizadas por lo que proporcionaré la información oficial respecto a cuáles han sido los avances en torno a esta ley.

En México, la proporción de la población con acceso a la banca tradicional es bastante pequeña. La banca comercial atendía hace cinco años al 35 % de la población económicamente activa; diversos estudios concluyen que no podía atender a más del 15 o 20% de la población total, y en las zonas rurales este porcentaje era todavía menor, del orden del seis por ciento.

México históricamente es un país donde la penetración del sistema financiero tradicional es muy pequeña; incluso comparados con países de nivel de desarrollo similar como Chile, Argentina, Brasil, estamos muy por abajo de ellos.

En este contexto, el sistema financiero mexicano requería incrementar su profundidad y complementar su cobertura para atender en todo el país la demanda de

productos y servicios de ahorro y crédito por medio de pagos más eficientes en condiciones de mayor seguridad y eficiencia. Esto es muy importante porque, algunos mal intencionados aprovecharon esos vacíos legales que permitieron que hubiera cooperativas de ahorro pero sin ninguna regulación ni supervisión y defraudaron a más de 220 mil personas, las cuales después fueron resarcidas parcialmente por el Estado.

Por ello, desde un principio la presente administración promovió un sistema financiero integral en el cual participan y se complementan la banca comercial, la banca de desarrollo —que es la banca oficial— y la banca social. Hemos llamado *banca social* a este conjunto de instituciones, la mayoría de ellas desreguladas, que operaban en un entorno de informalidad, enfocadas a proveer servicios financieros a la población de ingreso medio-bajo y a zonas urbanas, semiurbanas y, sobre todo, rurales, en donde no tienen penetración otros intermediarios.

La banca comercial se había enfocado tradicionalmente a atender las necesidades de financiamiento de grandes y medianas empresas y de los sectores de población con mayores ingresos.

Sin embargo, en los últimos años empieza a haber un movimiento de la banca comercial hacia abajo, a atender a los estratos de ingreso medio bajo. Y hay incluso bancos ya de nicho que se enfocan exclusivamente al segmento popular.

Por su parte, la banca social, en su mayoría no regulada, que había atendido a los microempresarios y a los sectores de menores ingresos, inició un proceso de reordenamiento para apoyar su crecimiento y desarrollo ordenado con base en un nuevo marco normativo y en apoyos temporales del gobierno para consolidar a

los intermediarios del sector con una visión de sistema apoyada en organizaciones centrales que sirven de plataforma para el desarrollo sostenido de este sector.

La organización de los estados financieros populares, como hoy día está funcionando en México, tiene su origen en Alemania, de donde pasa a Canadá. El padre Manuel Velázquez y su hermano Pedro traen el movimiento a México en los cincuenta, adaptando y adoptando la experiencia canadiense, y en 1951 se constituye la primer caja popular en México.

Así, en sus 50 años de historia, si bien tuvieron una penetración importante en los sectores de bajos ingresos, en términos agregados la participación del Estado financiero había sido bastante limitada; parte de ello creemos se debe a la ausencia de un marco normativo adecuado que diera certeza jurídica a sus operaciones y a todos sus usuarios y que promoviera su desarrollo permitiéndoles la operación de nuevos productos y servicios.

En este contexto, la política pública dirigida al fortalecimiento institucional y el desarrollo ordenado del sector de decreto popular comprende tres elementos estratégicos ejes rectores: uno es el nuevo marco normativo, que es básicamente la Ley de Ahorro y Crédito Popular; otro es la transformación del Patronato de lo Racional, una institución pública que venía operando también desde principios de los cincuenta, promoviendo el ahorro en los sectores de más bajos ingresos, en Bansefi, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, como banco de desarrollo y vehículo para promover y coordinar la transformación del sector de ahorro y crédito popular asignándole tres mandatos: *a)* promover la cultura del ahorro, particularmente entre la población de menores recursos; *b)* constituirse como

la caja central del sector; y c) coordinar los apoyos temporales del gobierno federal. Y por último, la inversión temporal del gobierno federal para fortalecer la capacidad institucional del sector de ahorro y crédito popular.

Hoy día tenemos 3.3 millones de cuentas, tres millones de ahorradores y con un saldo promedio que no supera los 1 700 pesos.

Este dato, por ejemplo, es muy ilustrativo de los diferentes segmentos en que estamos ubicados. El ahorro promedio en el Bansefi, insisto, es menor a 1 700 pesos; el ahorro promedio en las cajas de ahorro que están trabajando para cumplir con la ley, ronda los 8 o 9 mil pesos; y el ahorro promedio en los bancos comerciales era hace un par de años de 37 mil pesos. Claramente son diferentes estratos de ingreso de la población, diferentes segmentos de mercado.

Ésa es la primera actividad del Bansefi que le dio continuidad a lo que ya hacía el PANAL. La segunda fue constituirse como la caja central del sector, previendo servicios muy en el modelo de redes con el que opera el sector financiero popular desde hace 50 años en México, aunque de una forma un tanto incipiente, de una forma muy estructural a como opera en Alemania desde hace 60 o 70 años.

La Caja Central lo que hace es dar servicios que por cuestión de regulación o de escala de operación, a las sociedades en lo individual no les es factible o no les conviene hacerlo; pero a través de una institución central se generan economías de escala que les permite ofrecer sus servicios y tener condiciones de operación eficientes.

Por otra parte, también el Bansefi tuvo el tercer mandato, que es temporal y consiste en coordinar los apo-

yos que está canalizando el gobierno federal para facilitar la formalización de todas las sociedades sujetas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

La inversión temporal del gobierno federal para fortalecer la capacidad institucional del sector de ahorro y crédito popular ha consistido en asistencia técnica a través de expertos internacionales, capacitación, una plataforma tecnológica, estudios, monitoreo y evaluación de impacto, campañas de difusión y capacitación a comités de supervisión

Así, expertos exitosos han estado proporcionando asistencia técnica a las organizaciones de ese sector para facilitarles su camino hacia la ley. También ha habido importantes inversiones en capacitación a todos los niveles, para directivos, funcionarios, operadores, empleados de las cajas, a modo de conocer las nuevas metodologías de operación, de crédito, de administración de riesgos: en pocas palabras, estar mejor preparados para cumplir con la normatividad.

Como ya se dijo, también ha habido un apoyo importante en plataforma tecnológica, pues como es un sector de muchas transacciones de bajo valor, para hacerlo viable, rentable, competitivo, respecto a otros sectores, es importante tener una buena tecnología que permita procesar toda la información y generar los reportes para tomar decisiones para cumplir con la regulación y tener un control muy adecuado de la operación.

El principal riesgo que tenemos es el operacional, que es el riesgo propio del desarrollo de las actividades de la caja. Entonces es de suma importancia una buena tecnología para matizar o tener controlados estos riesgos.

También hay una alianza comercial llamada Red de la Gente, la cual está integrada actualmente por el

Bansefi y 67 cajas de ahorro del país que voluntariamente decidieron participar en ella. A través de esta alianza comercial se distribuyen programas gubernamentales como el programa Oportunidades. El padrón de Oportunidades es de 5 millones de familias, y a través de la Red de la Gente se paga cada bimestre su subsidio, su apoyo a 2.5 millones de familias. Asimismo, la mitad de los pagos de Oportunidades se hace a través de abonos en cuenta; en una cuenta de ahorro que la persona beneficiaria puede disponer a su antojo, como quiera, con mayor seguridad, con un menor costo de transacción y de una forma transparente y sin tener que dar propinas o mordidas para recibir su recurso, pues éste les llega directo a su cuenta y ellas lo sacan cuando quieren y como quieren, sin que se les cobre ni un peso por concepto de comisiones de manejo de cuenta, de retiros de ningún tipo.

También a través de la Red de la Gente se pagan remesas, hay 1 194 puntos en todo el país con la mayor cobertura de sistema financiero en términos de municipio, 623 municipios; aunque en número de sucursales, si nos comparamos con los bancos, estamos en el quinto o sexto lugar en cobertura municipal territorial; en cobertura geográfica tenemos la mayor, y a través de la Red de la Gente se pagan de 50 mil a 60 mil operaciones por mes de remesas.

Esta cifra, sin embargo, es relativamente pequeña, pues representa poco más del 1% del mercado, si bien tiene poco que empezamos, pero hay un potencial enorme. Se han desarrollado también diversos estudios con reconocidos académicos nacionales e internacionales para monitorear cuál es la trayectoria de formalización del sector, qué impacto tiene en los usuarios, si esto los hacen más o menos competitivos.

Se está levantando una encuesta panel a nivel nacional desde el año 2004 para conocer cómo ha evolucionado el sector, y cuál ha sido el impacto en el desempeño institucional, pero también qué tipo de beneficios o de perjuicios percibe la gente de que las sociedades estén en este proceso de formalización.

Asimismo, se ha hecho, con inversión del gobierno, una campaña de difusión en todo el país para dar a conocer la ley, los beneficios de ésta, los riesgos de estar fuera. Y por último, la capacitación a comités de supervisión. En el marco de la ley, para que las sociedades puedan operar necesitan primero vincularse a una federación autorizada, bien sea como afiliada o como sociedad independiente, pero en todos los casos las federaciones son las que dan entrada a las sociedades al marco de la ley.

Y para que una federación pueda ser autorizada, necesita tener un comité de supervisión certificado. Éste ha sido un proceso muy largo y complejo, pero de resultados exitosos.

La Ley de Ahorro y Crédito Popular tiene como objetivos, por un lado, dar seguridad al ahorro de la población que participa en el sector y, por el otro, ordenar, desarrollar y consolidar a las instituciones financieras populares.

Esta ley fue aprobada en abril de 2001 por el Congreso de la Unión. En junio de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* y entró en vigor. Entre 2001 y 2005 se dio el periodo de transición, y en este lapso los participantes del sector ajustaron su operación, su organización y los indicadores financieros para cumplir con la ley y la regulación secundaria.

También en esto incidieron los apoyos del gobierno, al promover la formalización de todo el sector.

Destaca que antes del cierre del año 2005 obtuvieron su autorización para operar en el marco de la ley 12 federaciones, que son el 100% de las que presentaron solicitud de autorización; asimismo tres sociedades financieras populares (Fincomún, Batoamigo y Unagra).

Adicionalmente, ocho sociedades entregaron al cierre del año pasado su expediente o solicitud de autorización a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El resultado de todo este proceso de transición es que las sociedades que pasaron a la prórroga condicionada son 377, que cumplieron con lo establecido en la ley, y 59 se encuentran en el régimen de excepción del artículo 4 bis por ser sociedades muy pequeñas, que tienen menos de 250 socios y 350 Udis en activo, que es aproximadamente un millón 300 mil pesos.

En términos de la prórroga condicionada, la Ley de Ahorro y Crédito Popular consideró un plazo general de transición para solicitar la autorización hasta diciembre de 2005, y en la reforma que se hizo a dicha ley en mayo del año pasado, se concedió un plazo adicional de hasta tres años más, que no necesariamente tiene que ir al límite, para que las sociedades puedan cumplir con todos los requisitos para que sean autorizadas.

Para poder tener acceso a la prórroga condicionada se establecieron los siguientes requisitos:

- Haber realizado una asamblea general de socios antes del 31 de diciembre de 2005, donde hayan acordado obtener su autorización en los términos de la LACP.
- Haber sido calificados en “B+”, “B”, y “C” por la Federación y el consultor del Proyecto de Consolidación contratado por el Bansefi.

- Contar con un plan de trabajo para adecuarse a la LACP, al cual le darán seguimiento la Federación y el consultor del Proyecto de Consolidación.

Esto es muy importante porque las sociedades que están en la prórroga condicionada ya conocen su situación, y nosotros sabemos cuáles son sus principales indicadores financieros, sus indicadores operativos, de organización; sabemos cuál es su solvencia, cuál es su liquidez, y todas las que pasaron a la prueba condicionada tienen una calificación mínima que les permite cumplir con ciertos estándares de viabilidad; son sociedades financieramente viables, que pudieron, en el ponderado, cumplir con esa calificación mínima que les permite seguir operando.

Este plan de trabajo, ¿qué es lo que prevé? A partir de la situación de la sociedad, de sus fortalezas, sus debilidades, sus áreas de oportunidad, se establece qué tipo de trabajos deben de desarrollar para cumplir con todos los indicadores financieros, operativos y de organización para ser sujetos de autorización.

Se traza una ruta, se establece un programa de trabajo con metas intermedias donde se dice, por ejemplo, que el indicador de morosidad al que debe de llegar es de menos de 10%, medido de acuerdo con estándares de contabilidad aceptados nacional e internacionalmente.

Si se tiene una morosidad de 13 o 14%, se establecen metas a evaluar semestralmente, de tal forma que, en un plazo máximo de tres años, con un plan de trabajo diseñado *ex profeso* para ello, que puede en este caso tener mejoras en la política de recuperación de créditos, de cobranza, etcétera, se busca llegar a

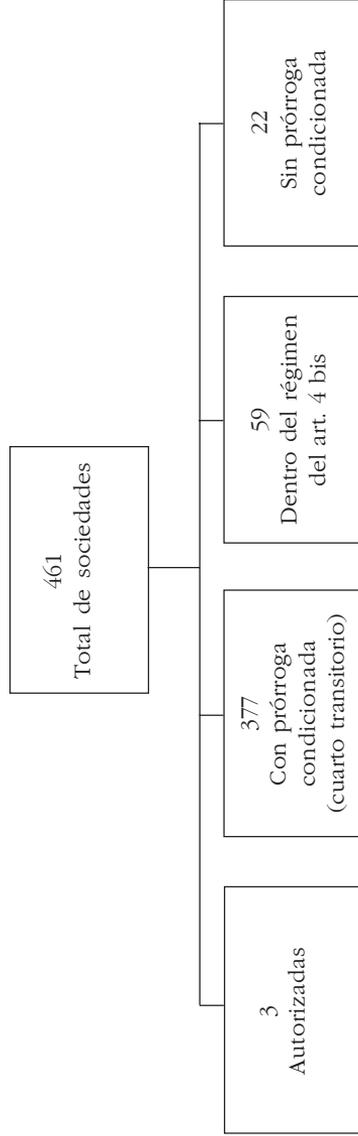
ese indicador de 10 o menos de cartera vencida. Tiene que reducir en un semestre a lo mejor del 14 al 13, al siguiente semestre al 12, al siguiente al 11, al 10, hasta que baja del 10, y tiene esas metas intermedias que evalúa la federación.

Estamos en una situación semiformal porque las federaciones ya son autorizadas y las federaciones tutelan a las sociedades, y en cualquier momento, si no cumplen con su plan de trabajo y no toman las medidas pertinentes para encaminarse al cumplimiento de los indicadores, pueden quedar fuera de la prórroga condicionada.

La Figura 1 muestra el sector de todos los que quisieron trabajar para cumplir con la ley. Hay 461 sociedades, tres autorizadas, 377 con prueba condicionada de acuerdo con el artículo 4 transitorio, 59 dentro del régimen del artículo 4 bis, que se registraron con alguna federación autorizada. Ésa es su única obligación: no hacer publicidad de sus operaciones en medios masivos, mantenerse por debajo de los parámetros del artículo 4 bis y registrarse cada seis meses con una federación, donde simplemente llevan sus estadísticas de dónde operan y cuántos socios y activos tienen. Eso es todo para los que están en régimen de excepción. Asimismo hay 22 sociedades que no alcanzaron la calificación mínima de C y por lo tanto no tendrían acceso a la prórroga condicionada.

El 2 y 3 de marzo pasado fueron publicados, en el *Diario Oficial de la Federación*, los listados de las cajas dentro de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Todas las federaciones se pusieron de acuerdo y en esos dos días publicaron los listados exhaustivos de todas las sociedades que están dentro de la ley en cada federación, con entidad federativa, porque hay algunas

**Figura 1**  
**Situación actual de las sociedades que han trabajado**  
**en adecuar su operación a la LACP**



omonimias: hay, por ejemplo, tres cajas Cristo Rey que están en diferentes entidades federativas.

Estos listados se publicarán cada seis meses por disposición de ley, tanto en el *Diario Oficial de la Federación* como en algún periódico de amplia circulación en el área de influencia de las federaciones.

Cabe destacar que las sociedades autorizadas y con prueba condicionada representan más del 90% en términos del total de socios activos del sector de crédito popular, destacando que son más de 3.2 millones de socios y clientes atendidos por las sociedades de ahorro y crédito popular que agrupan cerca de 40 mil millones de pesos en activos. Éste es un dato relevante.

Tenemos conocimiento de que hay casi 119 sociedades que no trabajaron para cumplir con la ley y que por captar ahorro estaban, por tanto, obligadas a cumplir con la ley. De esas 119 sociedades no tenemos estadísticas actualizadas, pero en conjunto el sector podrá representar entre 3.5 y 3.6 millones de personas.

Sin embargo, 3.2 millones de personas están dentro de las cajas que sí cumplen con la ley.

En términos de sus calificaciones, las sociedades autorizadas, las que son categoría de más, aunque son 120, representan casi el 70% de los socios y activos del sector; las que son categoría B 22% y las C representan menos del 6% (véase Cuadro 1).

A mediados del 2003 había muy pocas sociedades que cumplieran con todos los estándares; ahora ya tenemos 120 con la máxima calificación. Antes eran 2 o 6; eran realmente pocas. Ha habido una mejoría. Se ve en la evolución de las calificaciones.

Por otra parte, hay una campaña de difusión que busca dar información a los usuarios. Para apoyar a las sociedades a que se formalicen, de acuerdo con la Ley

**Cuadro 1**  
**Estadísticas de las sociedades en prórroga condicionada**

<i>Clasificación</i>	<i>Sociedades</i>		<i>Total de socios</i>		<i>% del total de socios</i>		<i>Total de activos</i>		<i>% del total de activos</i>
	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>de socios</i>	<i>de socios</i>	<i>de socios</i>	<i>de socios</i>	<i>Junio de 2005</i>	<i>de 2005</i>	
Entidades autorizadas	3	0.8	80 000	2.45	347 357	0.87			
B+	120	32.0	2 211 406	67.83	28 471 253	71.31			
B	189	50.4	787 337	24.15	8 831 781	22.12			
C	63	16.8	181 695	5.57	2 273 539	5.69			
Total	375	100	3 260 439	100.00	39 923 930	100.00			

de Ahorro y Crédito Popular, la campaña ha permitido orientar a los ahorradores para que “elijan bien” su caja y “crezcan con ella”.

Se prepararon algunos sellos para que las sociedades que cumplieron con la ley los pongan en sus sucursales, y la campaña busca informar a la gente de que estas sociedades están dentro de la ley y ya fueron calificadas.

Los resultados, a cinco años de emitida la ley, como ya se comentó, son:

- El ahorro y el crédito popular han sido ratificados como actividades estratégicas para contar con un sistema financiero completo y profundo que promueva eficientemente el ahorro y la inversión, especialmente en aquellos sectores y regiones del país que no tenían acceso a los intermediarios tradicionales.
- Un sistema financiero eficiente como una de las bases para lograr un crecimiento sostenido. En este punto es importante comentar que el subdirector del Fondo Monetario Internacional comentaba que si la economía mexicana tuviera un sistema financiero más completo y más eficiente, crecería, en promedio, al menos un punto porcentual más por año; es decir, si el Estado financiero fuese más competitivo, más completo, la economía podría crecer por lo menos un punto más de lo crece por año.
- La banca popular, por su parte, contribuye a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento mediante la creación real de oportunidades a toda la población y en todas las regiones del territorio nacional.

Para ello, la asistencia técnica, la formación de capital humano, la provisión de servicios financieros complementarios y el acceso a tecnología de punta, junto con una regulación y supervisión adecuadas, son elementos fundamentales.

Es un proceso de cambio estructural, un proceso de consolidación. Aun así, el sector crece a 20% al año. Creemos que una vez que todos estén debidamente regulados y supervisados, brindarán mayor seguridad jurídica a todos sus usuarios y en todas las regiones del territorio nacional. Y bueno, para ello la asistencia técnica, la formación de capital humano, la provisión de servicios financieros complementarios y el acceso a tecnología de punta, junto con una regulación y supervisión adecuadas, son elementos fundamentales.

Así, con el tiempo es muy probable que la tasa de crecimiento sea mayor y puedan ofrecer más productos y servicios de los que hoy en día ofrecen. Por ejemplo tarjeta de débito, de crédito, medios de pago, distribución de remesas, etcétera.



# La responsabilidad de las cooperativas en la búsqueda de un marco jurídico que fomente su desarrollo

*Julio César López Marín*

Nuestra participación en el foro Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria, dedicado al marco jurídico del cooperativismo y la economía solidaria, motivó dentro del Consejo Mexicano de Ahorro y Crédito Popular (Comacrep) una profunda reflexión que queremos compartir con ustedes.

Al recibir la invitación comenzamos a preparar una presentación que casi no tocara el tema de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que hablara más de la economía solidaria, del impacto de las cooperativas en el desarrollo económico y social del país, de la necesidad de medir el impacto del sector en la generación de empleos, en el impulso de proyectos productivos, en la participación de género, en el ahorro infantil, etcétera.

Sin embargo, y por alguna información extraoficial con la que contamos, decidimos cambiar totalmente el giro de nuestra presentación, y aun corriendo el riesgo

de que parezca que no abordamos la temática principal del foro y que toquemos algunos temas que puedan no gustar a algunos de los participantes, preferimos esta presentación como un acto de responsabilidad institucional.

Y la mejor manera que hemos encontrado para iniciar es repasando brevemente los acontecimientos por los que ha atravesado nuestro sector en la búsqueda de un marco jurídico que fomente su desarrollo, y por ello hemos denominado nuestra ponencia *La responsabilidad de las cooperativas en la búsqueda de un marco jurídico que fomente su desarrollo*.

Nos parece que si no tenemos en mente nuestra historia, estaremos expuestos a repetir una y otra vez los errores que se han cometido en el pasado.

Iniciaré recordando que el sector lleva muchos años contribuyendo de manera discreta, pero importante, al desarrollo económico y social de nuestro país. También que durante mucho tiempo ni el gobierno federal ni el Poder Legislativo tenían interés alguno en el desarrollo del sector. Afortunadamente, hoy esta circunstancia ha cambiado de manera importante.

Fue hasta los años noventa que se hizo un primer intento para regularizar al sector, a través de la creación de la figura de la sociedad de ahorro y préstamo dentro de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Lamentablemente, en dicho proceso se cometieron errores estratégicos que más adelante afectarían de fondo el propósito mismo de la regularización del sector. Señalaremos sólo algunos de ellos.

Como ustedes recordarán, en esta legislación no se permitió que el sector conservara a sus organismos de integración. La autoridad mantuvo una política muy estricta en el otorgamiento de las autorizaciones; de

cerca de 300 solicitudes, sólo se autorizaron 20 sociedades de ahorro y préstamo en aquel entonces; el Poder Legislativo modificó la Ley General de Sociedades Cooperativas y creó la figura de cooperativas de ahorro y préstamo; la autoridad no logró interlocución con el sector y no pudo publicar la reglamentación para esta legislación.

El resultado de estos errores es que entre los años 1990 al 2000 se da un crecimiento muy desordenado de las organizaciones de este sector, se crean varias figuras jurídicas y la mayoría de ellas comienza a operar sin regulación y supervisión de las autoridades financieras.

En este desorden, se comienzan a formar pseudo cajas populares, que con la figura de cooperativas y sin regulación alguna comienzan a captar recursos de miles de mexicanos.

A pesar de las alertas del sector, en poco tiempo se comienza a confirmar que en algunas de ellas se está defraudando a miles de compatriotas.

El costo aproximado del daño causado es de más de tres mil millones de pesos, pero el desprestigio del sector no ha sido fácil superarlo. A partir de entonces, el gobierno federal y el Poder Legislativo comienzan a tomar más en serio a los representantes y a las organizaciones de nuestro sector.

Para que no lo olvidemos, en este entorno es en el que aparece la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en circunstancias de desconfianza hacia el sector y después de costos altísimos de recursos económicos, y de un desprestigio para autoridades, legisladores y organizaciones del sector. El resultado: una legislación y una reglamentación secundaria excesivamente estricta y muy difícil de cumplir.

Algo había qué hacer, ya que después de varios intentos de reintegración del sector que no habían prosperado y ante un escenario como el que acabamos de recordar, la situación era particularmente grave.

Recuerden que si bien no hubo una corrida de socios en el sector, estuvimos muy cerca de ello. Los años 1999 y 2000 fueron de estancamiento en todos los indicadores a nivel nacional, en cuanto a número de socios, captación de recursos, colocación de créditos, etcétera.

En estas circunstancias es cuando aparece el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular, que intenta ser un organismo de amplia representación y con fuerza de gestión a favor del propio sector.

Este organismo formado en aquellos años se mantiene como el principal organismo de integración y representación del sector financiero popular; para comprender por qué decimos esto, comentare rápidamente algunas cifras.

En datos actualizados y contando menores ahorradores, el Comacrep agrupa a cerca de tres millones de socios, más de 1 200 sucursales, más de 24 mil millones de activos totales, más de 20 mil millones de pesos de captación y una cartera superior a los 17 mil millones de pesos.

Si después de realizar una revisión se encuentra alguna diferencia con algunos de los datos que se han proporcionado el día de hoy, es porque nosotros proporcionamos solamente los datos de las organizaciones afiliadas al Comacrep.

Nuestra cobertura geográfica está prácticamente en todos los estados del país, y en cuanto a representatividad, en general contamos con un organismo de amplia representación.

En el Comacrep consideramos que hemos hecho una contribución al Estado de derecho, ya que participamos desde un inicio en las discusiones del proyecto de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, velando por encima de todo por la seguridad de los ahorradores de menores ingresos económicos, lo cual desde nuestro punto de vista implica una mayor responsabilidad.

¿Qué hemos logrado? Nos parece que hemos logrado una amplia reintegración de organizaciones cooperativistas y también integrar a estos esfuerzos otras instituciones financieras del sector popular, principalmente las que trabajan en el sector rural.

El Comacrep también ha impulsado modificaciones a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, como la última que se dio en el mes de diciembre del año pasado.

Nuestras organizaciones afiliadas, desde las más pequeñas hasta las de mayor tamaño, han logrado cumplir con los requisitos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular aunque no de manera fácil. Todas nuestras organizaciones tienen su Comité de Supervisión Certificado, cuentan con autorización como federaciones en términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y las 250 sociedades que integran estas federaciones están en el proceso de prórroga condicionada.

Nos parece que, en general, de la misma forma que otras organizaciones hermanas, hemos impulsado la respetabilidad y credibilidad del sistema financiero popular, partiendo de la premisa de que cuenta con innumerables valores morales, humanos y financieros; y en sentido contrario hemos enfrentado con valentía la falsa percepción de un sistema disfuncional inseguro y débil.

En el Comacrep no pensamos que la Ley de Ahorro y Crédito Popular sea perfecta. Sin embargo, nos pare-

ce que mínimamente garantiza la seguridad de los ahorros de la población de menores recursos.

En el Comacrep no apoyamos la Ley de Ahorro y Crédito Popular de manera irracional, creemos que se debe de ir perfeccionando todo el marco jurídico que tiene que ver con el sector, pero debemos hacerlo con orden y con responsabilidad.

Ya logramos modificaciones a esta legislación que permitieron avanzar en los procesos de autorización.

Dentro del perfeccionamiento del marco jurídico, sin duda alguna existe la necesidad de seguir impulsando también modificaciones a la reglamentación secundaria para garantizar la participación de todas las organizaciones del sector.

Como conclusiones de esta presentación, comentaré lo siguiente: quienes conformamos el Comacrep estamos convencidos de la importancia que tiene para el país contar con un sector financiero popular plenamente consolidado y desarrollado.

Creemos en la legalidad, es decir, en el pleno respeto a las normas establecidas; en nuestro caso, en la regulación y supervisión para el buen funcionamiento de las entidades financieras populares.

Sabemos que el marco jurídico para las Cooperativas de Ahorro y Préstamo requiere de ajustes para perfeccionarlo; de tal manera que no solamente busque la regulación del sector, sino también su impulso y su desarrollo.

Estamos conscientes de que la ley es insuficiente y que se requiere de políticas públicas que favorezcan e impulsen el desarrollo del sector, con la participación de diferentes instancias de gobierno, pero en especial con la participación de las organizaciones del mismo sector.

Nuestra prioridad es garantizar la seguridad del ahorro de las personas que participan en el sector financiero popular, aun y cuando esto implique grandes esfuerzos para los administradores y dirigentes del sector.

Creemos en la filosofía cooperativa y en los valores que durante más de 50 años han guiado el trabajo de la mayoría de las organizaciones del sector.

Mantenemos plena apertura para coordinar lo necesario con todas las instancias de los poderes Ejecutivo y Legislativo de nuestro país y con las demás organizaciones del sector.

Consideramos indispensable que estos poderes tomen en cuenta la participación y la representatividad de nuestras organizaciones, en caso de impulsar cualquier modificación al marco jurídico del sector financiero popular.

Nuestra conclusión final, y lo decía al inicio de esta ponencia, es que “quien olvida su historia está condenado a repetir los errores cometidos en el pasado”.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las organizaciones del propio sector, desde nuestro punto de vista, actuarían con la mayor irresponsabilidad si por algún motivo abortan este nuevo proceso de regularización, iniciado en el año 2000.

Nos parece, por el contrario, que juntos, el gobierno federal, el Poder Legislativo y las distintas organizaciones, debemos buscar la forma de perfeccionar todo el marco jurídico, sin afectar el sano y ordenado desarrollo del sector.

Y aquí quisiera precisar: cuando nos referimos a todo el marco jurídico, no es que alguno de nosotros intentemos modificar sólo la Ley de Ahorro y Crédito Popular o sólo la Ley General de Sociedades Cooperativas o sólo la reglamentación secundaria.

Considero que nos debemos de dar a la tarea, las organizaciones del sector, los poderes Ejecutivo y Legislativo, responsablemente, de revisar y modificar, en lo que sea necesario, todo el marco jurídico del sector, como decimos, sin afectar el sano y ordenado desarrollo del mismo.

Me parece que ésta sería nuestra mejor aportación a la economía solidaria del país.

# Fomento y movilización del ahorro

*Carola Conde Bonfil*

## Introducción

A principios del tercer milenio, en México casi se ha convertido en un lugar común hablar del ahorro de los pobres y ahora son muy conocidas las experiencias nacionales e internacionales que movilizan ahorro popular mediante proyectos e instituciones microfinancieras.

Para muchos resulta comprensible el éxito de esas experiencias por el apoyo que gran parte de ellas suele recibir a través de donativos o capital semilla y, posteriormente, con líneas de crédito accesibles para ampliar su escala de operaciones. Algunos, incluso, lo atribuyen a una moda que fomenta el surgimiento de estas instituciones.

Cuando se hace alusión a experiencias como las cajas de ahorro europeas o canadienses, se aducen características idiosincrásicas para comprender el peso histórico y actual del ahorro de la población de menores ingresos y, por ende, se niega la posibilidad de que en México puedan desarrollarse proyectos de gran

escala basados en el ahorro popular; se acepta la existencia de este ahorro, pero se confina al financiamiento de changarros y actividades de autoempleo.

En realidad, la relativa escasez de ahorro en México no se debe a un problema de idiosincrasia sino de facilidades de ahorro. Por ello, en la primera sección de este documento se analiza la posibilidad de captar ahorro popular; en la segunda se realiza una breve revisión de los motivos de ahorro para permitirnos, en la tercera, realizar una propuesta de un instrumento para movilizar ese ahorro.

### ¿Es posible captar ahorro popular?

Como ya ha sido demostrado,<sup>1</sup> en México sí existe ahorro pero se efectúa en modalidades en especie o bien monetarias pero fuera del sistema financiero. Estas opciones de ahorro no son óptimas, pero las personas de bajos ingresos se ven obligadas a recurrir a ellas ante la ausencia de instituciones e instrumentos apropiados para captar su ahorro.

Ahorrando en los circuitos informales, los ahorradores pequeños y muy pequeños obtienen rendimientos inciertos e incluso negativos,<sup>2</sup> y no tienen divisibilidad<sup>3</sup> ni liquidez<sup>4</sup> adecuada, por citar sólo algunos de sus

<sup>1</sup> Carola Conde Bonfil, *¿Depósitos o puerquitos? Las decisiones de ahorro en México*, El Colegio Mexiquense, ac/La Colmena Milenaria, Zinacantepec, 2001, pp. 172-203.

<sup>2</sup> Los animales pueden enfermarse o morir, las huertas pueden llenarse de plagas; los ahorros “bajo el colchón” pueden perderse o ser robados y, siempre, perderán poder adquisitivo, etcétera.

<sup>3</sup> En una emergencia, por ejemplo, no se puede vender medio cerdo o la pata de una vaca.

<sup>4</sup> No se puede vender de la noche a la mañana un terreno, una

inconvenientes. Empero, la consecuencia más grave no es para ellos sino para el país pues, sobre todo cuando se trata de atesoramiento, el dinero se inmoviliza y pierde su capacidad de dinamizar la actividad económica.

Ante ese panorama, insistir en su potencial para financiar el desarrollo nacional resulta poco menos que utópico si no es que, para algunos, descabellado. Otros, en cambio, rescatan del *baúl de los recuerdos* el círculo virtuoso –en el cual una expansión económica sostenida descansa en un proceso autorreforzante por el cual la anticipación del crecimiento alienta la inversión, la inversión sustenta el crecimiento y el ingreso incrementado aumenta el ahorro y mayor inversión–. Se pretende, entonces, que el ahorro sea el factor desencadenante de ese proceso.

La ausencia de instrumentos apropiados para captar el ahorro popular obliga a las personas de menores ingresos a constituir un ahorro no monetario o a canalizar su ahorro monetario mediante mecanismos informales y, por lo tanto, a ahorrar en formas alternativas que no pueden ser movilizadas por la economía hacia los sectores productivos.

Como ya se mencionó, la relativa escasez de ahorro en México se debe a la falta de facilidades de ahorro. De hecho, prácticamente todos necesitamos productos financieros, pero la mayoría de la población queda excluida del sistema financiero<sup>5</sup> porque este sector ha funcionado convencido de que esa mayoría no requiere tales servicios ni tiene capacidad de utilizarlos. La

---

maquinaria agrícola o un vehículo, o, en el mejor de los casos, el comprador aprovecha la urgencia del vendedor “castigando” el precio.

<sup>5</sup> Conde, *¿Depósitos o puerquitos?...*, *op. cit.*, pp. 272-281.

exclusión va desde el punto de vista geográfico<sup>6</sup> hasta el económico,<sup>7</sup> sin omitir los de ingeniería financiera<sup>8</sup> y rentabilidad del sistema.<sup>9</sup>

En otros países el ahorro genera un vínculo estrecho entre el Estado y el ciudadano, un apego solidario de éste a la nación y una palanca de la democratización porque todo ciudadano que ahorra participa en la distribución de la riqueza. En México, en cambio, el ahorro popular ha sido menospreciado y, en el mejor de los casos, simplemente ignorado.

La reciente promulgación y modificación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) en México es un primer paso para aumentar la captación y movilización de ese ahorro en tanto hace visible a (y reconoce la existencia de) un sector por muchos años ignorado y da certeza jurídica y protección a sus ahorradores. Por primera vez existe un marco jurídico propio para el

<sup>6</sup> Alrededor de dos tercios de los municipios del país no cuentan siquiera con una sucursal bancaria. Del resto, la mayoría sólo tiene una sucursal en la cabecera municipal, excepto en las ciudades medias, en las cuales el número de éstas puede ser cercano a 100. Poco más de la cuarta parte de las sucursales del país se concentra en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

<sup>7</sup> Los montos mínimos exigidos para apertura de las cuentas y para evitar el cobro de comisiones por manejo de cuenta quedan fuera del alcance de la mayor parte de los habitantes.

<sup>8</sup> La gran diversidad de instrumentos financieros que han operado en el país, por lo general, han sido diseñados considerando las necesidades específicas de los destinatarios de los recursos más que las de los ahorradores.

<sup>9</sup> Para el sistema financiero resulta más rentable operar pocas cuentas con altos saldos promedio que atender a una gran cantidad de cuentahabientes con depósitos ínfimos e irregulares que, usualmente, requieren gran liquidez. De manera adicional, los márgenes de intermediación financiera con los que opera el SFM son muy altos y convertirían en absolutamente irrisorio cualquier tipo de rendimiento para ese tipo de depósitos, aun en términos nominales.

sector pero es un avance limitado porque no reconoce la especificidad y las particularidades de las instituciones y de la población atendida por lo cual pretende aplicar a aquéllas los parámetros bancarios.

Sin embargo, desde la perspectiva que ahora estamos abordando el ahorro, la principal debilidad de la LACP es que se orienta a protegerlo pero no a fomentarlo, y la falta de comprensión de las particularidades del SACP puede incluso contribuir a desalentarlo.

Esto resulta grave debido a que:

- Aun las personas de menores ingresos pueden ahorrar.
- El ahorro monetario actual en México de ese sector es menor al que podría captarse si existieran instituciones e instrumentos adecuados a las particularidades de su ahorro ya que suelen estar sólo en posibilidades de realizar depósitos pequeños e irregulares.
- Por modesto que sea, ese ahorro puede constituir una fuente de financiamiento de proyectos a largo plazo si se logra una captación masiva.
  - Una parte del ahorro familiar que se efectúa a través de mecanismos informales o en formas no monetarias puede volverse ahorro financiero formal ante la presencia de instrumentos (e instituciones) apropiados para su captación.
  - Los recursos que podrían mobilizarse para el desarrollo económico regional y nacional en la actualidad se desaprovechan no sólo porque se consideren insignificantes sino porque, peor aún, ni siquiera han sido percibidos como formas de ahorro.

## Motivos de ahorro

Para que ese ahorro proporcione mayor bienestar tanto a la población de menores recursos como al país en su conjunto es necesario, en primer término, comprender por qué y para qué ahorra la gente.

Rutherford<sup>10</sup> señala los siguientes motivos de ahorro:

### *Necesidades del ciclo de vida*

- Nacimientos.
- Educación.
- Construcción de vivienda.
- Vejez.
- Viudez.
- Herencia.
- Fiestas recurrentes.

### Urgencias

- Personales.
- Enfermedades.
- Lesiones.
- Fallecimiento.
- Pérdida del empleo.
- Robo.
- Hostigamiento.
- Impersonales.
- Guerras.
- Inundaciones.
- Incendios.

<sup>10</sup> Stuart Rutherford, *Los pobres y su dinero*, tr. Michel Stevens, La Colmena Milenaria/Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 20-21.

- Ciclones.
- Desalojo de asentamientos irregulares.

### *Oportunidades de inversión*

- Abrir un nuevo negocio.
- Ampliar un negocio existente.
- Compra de electrodomésticos.
- Mejoras a la vivienda.

Para captar exitosamente el ahorro de estos sectores se requiere una mezcla de productos de ahorro líquidos y no líquidos, con distintos niveles de rendimiento, orientados a satisfacer todos los motivos de ahorro señalados y las características peculiares de la demanda (pequeños saldos, gran dispersión geográfica, vías de comunicación rudimentarias, extrema variabilidad de los ingresos y ahorros).

Un paso importante será innovar mecanismos y técnicas para captar el ahorro de este sector pero, además, se requiere lograr sustentabilidad financiera al mismo tiempo que rendimientos reales atractivos para los ahorradores.

Esto último sólo será posible si las instituciones microfinancieras reducen sus gastos operativos para disminuir el nivel de las tasas de interés que cobran en los créditos y aumentar el que pagan a los ahorros.

### **Un instrumento para movilizar el ahorro**

Hasta este punto hemos avanzado en plantear cómo mejorar el bienestar de los pequeños ahorradores por medio de servicios de ahorro, pero esto continúa sin

repercutir en el ámbito nacional. Para lograr esto se requiere no sólo captar el ahorro sino movilizarlo realizando una función de intermediación financiera que lo coloque en regiones que puedan utilizarlo para financiar proyectos productivos o de infraestructura.

Un primer paso para movilizar el ahorro popular sería crear un instrumento de captación con las siguientes características:

- Apertura con un monto inicial mínimo.
- Absoluta liquidez (retiros ilimitados).
- Sin comisiones ni penalizaciones.
- Rendimiento real positivo (indizado a la inflación).
- Capitalización quincenal o mensual.
- Techo financiero para asegurar que no sea un mecanismo disimulado de garantizar altos rendimientos al capital especulativo.
- Exento del impuesto sobre la renta.
- Con garantía pública del ahorro.
- Asegurar la inviolabilidad de los depósitos.
- Diversificación de usos para disminuir el riesgo de incobrabilidad.

La captación a nivel nacional puede reunir montos considerables ya que son millones de mexicanos los que están excluidos del sistema financiero y, en consecuencia, se captarían millones de pesos aunque sus depósitos sean exiguos. Sin embargo, el diseño no sólo debe orientarse hacia los objetivos nacionales. Los ahorradores deben obtener beneficios reales y protegerse de necesidades inesperadas o para los momentos de ausencia de ingresos. Es decir, debe incluir asegurarles rendimientos reales positivos y significativos con liquidez.

La creación de un instrumento único de captación, independientemente de las instituciones que lo ofrecieran, facilitaría la identificación del instrumento por parte del ahorrador y su uso.

Por último, sería necesario crear una institución para centralizar ese ahorro –o asignar esa función a una existente– para convertir muchas pequeñas sumas a corto plazo en grandes sumas a largo plazo que puedan financiar proyectos de infraestructura, renovación urbana o creación de industrias y empleos.

## Conclusiones

- No basta con entender la importancia del ahorro popular, es necesario crear instrumentos que garanticen un rendimiento real positivo, de fácil manejo, sin comisiones ni penalizaciones, con un monto mínimo para apertura y que permitan depósitos pequeños y retiros frecuentes.
- También se requiere una mezcla de productos de ahorro líquidos y no líquidos, con distintos niveles de rendimiento, orientados a satisfacer todos los motivos de ahorro señalados y las características peculiares de la demanda (pequeños saldos, gran dispersión geográfica, vías de comunicación rudimentarias, extrema variabilidad de los ingresos y ahorros).
- Es necesario crear instituciones que estén cerca de los ahorradores pues alrededor de 70% de los municipios mexicanos no tiene una sola sucursal bancaria en su territorio.
- La reciente entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en México es un primer paso

para aumentar la captación y movilización de ese ahorro en tanto hace visible a un sector por muchos años ignorado y da certeza jurídica y protección a sus ahorradores. Empero, no basta protegerlo, es preciso *fomentarlo* y *movilizarlo*.

- Las autoridades del SACP necesitan comprender la especificidad de este ahorro y, por ende, las características particulares que deben asumir las instituciones que lo captan para estar en condiciones de diseñar una reglamentación apropiada para éstas.
- Asimismo, deben fortalecerse los programas que apoyen el surgimiento y fortalecimiento de instituciones microfinancieras y, en general, de la banca social, que incluyan capacitación y recursos financieros para el equipamiento y la actualización tecnológica, en especial informática.

# El régimen de responsabilidad en las sociedades cooperativas

*Rosa Elena Acosta Jenkins*

La contribución del cooperativismo al desarrollo de una cultura humanista y solidaria es innegable, pues la declaración de identidad cooperativa emitida por la “alianza cooperativa internacional” recoge primordialmente como objetivo del sano crecimiento comunitario la practica de los valores espirituales como ideal superior al cual dedicar los esfuerzos.

Ante la fortaleza del individualismo invadido por el capitalismo, en nuestro país necesitamos nuevas formas, nuevas esperanzas, un nuevo sentido para la vida de los mexicanos propicio para la elevación del espíritu; el cooperativismo ha sufrido ya extravíos en la práctica de sus valores, motivados fundamentalmente por desconocimiento de los socios cooperativados de su doctrina fundamental.

Por otra parte, con un sentido estrictamente político se han creado programas y destinado recursos presupuestales a favorecer estructuras creadas, sin duda, por la mente de algún genio las cuales, no obstante, no han trascendido en la búsqueda de crecimiento no sólo

de la economía, sino de los valores, que son finalmente los que enriquecen a la humanidad y propician un clima de crecimiento sostenido integral. La estructura cooperativa ha demostrado ser el instrumento idóneo de organización de los trabajadores y por ese motivo el Estado debe participar como órgano planificador de su crecimiento y fortalecer su estructura.

En ese andar a lo largo del tiempo, no hemos alentado nuestra herencia de nobleza, democracia, cooperación, ayuda mutua, responsabilidad, igualdad, equidad y solidaridad; no existe una figura que lleve implícita, en su constitución y su tradición, los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y compromiso con los demás valores, éstos que estamos obligados a inculcar a nuestros infantes y jóvenes incluso para abatir los índices de delincuencia e inseguridad de que somos víctimas y actores.

Los cambios que inclinaron la balanza hacia el predominio del libre mercado en detrimento de la orientación social de la economía, han tenido como resultado, en el mejor de los casos, la indiferencia para el movimiento cooperativo y en otros, su golpeo, por la creación de nuevas figuras alentadas por programas sexenales.

Sí, el desarrollo del cooperativismo debe darse a través de la capacitación y la educación cooperativa, debe legislarse para construir un cooperativismo identificado con su doctrina, sus principios y motivos, su responsabilidad social y su naturaleza promotora de desarrollo y bienestar común. Para formar buenos cooperativistas además de practicar los valores sociales, se requiere de buenos administradores, de cooperativistas que salvaguarden sus bienes personales como parte de aquellos que pertenecen a la sociedad. Cuan-

do un empresario cree en el éxito de su empresa, arriesga su capital y lo vigila celosamente a fin de multiplicarlo.

Hasta nuestros días, la responsabilidad solidaria es un tema concebido tanto por la Ley General de Sociedades Mercantiles como por el Código Fiscal de la Federación y el Código Civil, con el objeto de constituir depósito, prenda o hipoteca e incluso el secuestro de bienes, hasta por el valor de los dados en garantía, sin que en ningún caso su responsabilidad exceda del monto del interés garantizado por la persona moral: los socios o accionistas respecto de las obligaciones que se hubieren causado en relación con las actividades realizadas por la sociedad, siempre que tengan calidad de socios, en la parte del interés que no alcance a ser garantizada con los bienes de la persona moral, sin que dicha responsabilidad exceda de la participación que tengan en el capital social de la sociedad, durante el periodo o fecha de que se trate.

Por su parte, las sociedades cooperativas, de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 14 de la Ley General de Sociedades Cooperativas vigente, podrán adoptar el régimen de responsabilidad limitada o suplementada de los socios.

Existe una corriente de líderes de opinión, en el sentido de que atendiendo a los principios filosóficos y doctrinales de solidaridad cooperativa, la constitución de estas sociedades bajo un régimen de responsabilidad suplementada nos llevaría a la certeza de la utilización eficiente de los recursos presupuestales destinados a cobijar su conformación y alentar su capacidad administrativa y de autogestión; a una economía solidaria, sin duda, pero justa en su distribución y exigente en sus resultados.

La facilidad con que actualmente es posible constituir una sociedad cooperativa, nos ha llevado a un crecimiento desordenado de sociedades registradas, ello hace indispensable que se legisle a fin de que las organizaciones de representación, como las federaciones y las confederaciones de la misma rama económica, emitan su opinión respecto a la integración o no de nuevas sociedades cooperativas, por zona económica y por tipo de actividad. La incorporación a la legislación cooperativa de la ley de competencia económica, en este sentido, resultaría benéfica.

Como anticipo a una propuesta más y en el entendido de la existencia de corrientes ideológicas y económicas diversas y respetables, permítanme expresar que si estamos en contra de la seguridad social, la ayuda en caso de inundaciones, la legislación sobre la calidad de los alimentos y las medicinas, los salarios mínimos, la educación pública obligatoria y gratuita, entonces, hagamos caso omiso de esta propuesta puesto que, efectivamente, tenemos cooperativas con un nivel innegable de desarrollo económico, político y social. Comunidades que subsisten gracias a la derrama económica que éstas generan, organizaciones que proveen a la comunidad de servicios como desayunos escolares, campos deportivos y otros como agua, luz, etcétera. Y otras, absolutamente rezagadas y analfabetas y pobres y sin posibilidades de participar productivamente.

La necesidad de que el Estado participe como planificador y órgano de distribución de la riqueza frente al gigantismo empresarial que nos invade en auxilio de microproductores y microempresarios es patente. No quiero decir con ello que sea malo. Las grandes compañías son la fuente de una gran parte de los avances técnicos de que disfrutamos hoy, pero tenemos una

sociedad que sufre extrema escasez de oportunidades y de todo lo demás, por eso es de suma importancia que el Estado participe y lo haga en forma coherente.

Proponer la existencia de un fondo de desarrollo cooperativo como un recurso destinado a impulsar la creación de sistemas productivos visualizando a los productores que desempeñan como única función la producción de materias primas, sin agregarles valor, nos daría la posibilidad de disminuir la pobreza sensiblemente. El hecho, aceptado por los analistas económicos, de que la agricultura concebida hasta la puerta de la finca impide tener acceso al 85 o 90% del valor final de un producto, nos lleva al mismo caso de los productores de materias primas; para introducir los modelos de desarrollo integral a estas organizaciones, se hace indispensable su crecimiento productivo.

Otorgar beneficios fiscales y otras ventajas a las cooperativas que devuelven a la comunidad, especialmente rural, servicios que no le otorga el Estado, propiciaría una cada vez mas escasa división entre lo urbano y lo rural, disminuyendo las desventajas comparativas entre una y otra.

Las organizaciones que funcionan a partir del uso de recursos naturales en áreas urbanas o rurales, dependiendo del uso que hacen de esos recursos para su desarrollo, y de su compensación al medio del que los extraen, también deben tener el beneficio de autorizaciones extraordinarias para su explotación.

Para concluir, nuestra propuesta se encuentra ligada a una reflexión geográfica, demográfica, económica, social, ambiental y política, que debería estar ubicada en diferentes instituciones, con una como rectora, que sea capaz de fortalecer a la organización cooperativa como una alternativa para disminuir los niveles de po-

breza con el aprovechamiento eficiente del talento humano y de los recursos naturales, para prestar su cooperación técnica y recursos en la identificación, diseño y puesta en marcha de proyectos de desarrollo rural, local y regional.

# La visión y el direccionamiento a generar para el marco jurídico de las cooperativas y de la economía solidaria

*Arturo Sánchez Robles*

## **América Latina: desigualdad y nuevo rumbo de las reformas**

Mientras en la década de los setenta la economía de América Latina creció a un ritmo promedio anual del 5.9%, en los ochenta lo hizo al 1.2% cada año y en los noventa hasta 2001 al 3%. En muchos países las reformas aumentaron significativamente las desigualdades sociales, la pobreza y la exclusión.

Los indicadores socioeconómicos colocan a la región en una situación sólo mejor que África, y por debajo del resto del mundo. Actualmente el 16% de los latinoamericanos vive con un dólar de ingreso por día, por lo que se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Ese indicador es del 46% en África subsahariana, del 40% en África Meridional, de 7% en Medio Oriente y Norte de África y de 5% en Europa Oriental y Asia Central.

Ello quiere decir que de 540 millones de habitantes en América Latina, 86 millones no satisfacen sus nece-

sidades mínimas en materia de alimentación. Si se agregan aquellos que viven en pobreza moderada, el número de pobres alcanza a la mayoría de la población.

La experiencia muestra que el funcionamiento de los mercados por sí mismos es incapaz de conducir a la senda del desarrollo. Ningún país que base el desempeño de su economía sólo en el libre mercado ha cumplido con los objetivos de desarrollo social.

Por ello, necesitamos diseñar políticas públicas que nos acerquen a un óptimo equilibrio entre los mercados y el Estado. Es necesario mejorar la política social, elevar la calidad de la educación y combatir la pobreza con enfoques de carácter universal.

Durante el foro *Desigualdad en América Latina: las reformas necesarias*, que se llevó a cabo los días 14 y 16 de marzo de 2005 en la ciudad de México, el senador Carlos Baraibar, de Uruguay, expresó lo siguiente:

la desigualdad prevalece en la mayoría de los países latinoamericanos. La pobreza, el hambre, la marginación, la exclusión social, el analfabetismo, las carencias en materia de educación, atención de la salud y vivienda son hijos de la desigualdad. América Latina es la región del mundo más desigual. En ningún otro lado es tan amplia la franja que separa a los más pobres de los más ricos.

No vamos a dar cifras aquí; recordemos, simplemente, que la desigualdad ha crecido mucho en nuestras tierras y la polarización social es cada vez mayor; eso significa ruptura del tejido ciudadano, desintegración de las familias, degradación de muchos seres humanos, extensión de la frustración, el descontento y el resentimiento. Por eso nuestras sociedades generan cada vez más violencia y malestar. No es simplemente la

pobreza, sino el conjunto de factores económicos, sociales, culturales y psicológicos que están implícitos en la desigualdad. ¿Por qué, entre tantas riquezas naturales, en una época de tantos avances científicos y tecnológicos, debemos padecer los niveles de pobreza e indigencia que vemos en América Latina?

No se ataca la desigualdad con parches. Hay que concebir integralmente este problema, porque él tiene que ver con la política económica, pero igualmente con la educación, con las posibilidades de empleo –y éstas con la inversión, con la innovación y la especialización productiva–, con los planes sociales, con las garantías efectivas a los derechos de todos los ciudadanos a la vivienda, la salud, el esparcimiento y, en fin, el conjunto de bienes materiales y espirituales que hacen posible una existencia digna.

La equidad que buscamos no es el igualitarismo, que es la forzada e inviable igualación de quienes no son iguales, sino la búsqueda de la igualdad de oportunidades en el punto de partida, para que lo que establecen las constituciones, leyes y políticas públicas de nuestros países en cuanto a derechos para todos los ciudadanos pueda materializarse.

Podemos proclamar una y mil veces que todos los ciudadanos son iguales ante la ley y que todos son libres. Pero sabemos que esto, aun en las democracias más consolidadas, no es real, sobre todo si hay niños, cuya opción de “libertad” consiste en poder elegir la esquina en la que van a limpiar parabrisas a cambio de una moneda, o familias que no pueden asegurar para sus integrantes el pan y el techo a los que, según la Constitución y la ley, tienen derecho.

Hemos vivido en nuestro continente la experiencia de las reformas llamadas neoliberales, que no sólo no

han atacado las causas de la desigualdad sino que han incrementado la pobreza y la marginación.

### La desigualdad en América Latina

En su intervención en el foro mencionado anteriormente, el Sr. Thierry Lemaesquier, coordinador de Naciones Unidas en México, precisó:

la desigualdad guarda una estrecha relación con el desarrollo humano definido como el estado en que se encuentran las libertades de las personas, como la ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos. Tres de las capacidades fundamentales para la realización del potencial humano son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso e integrarse así de manera digna a la vida en sociedad.

La libertad no es sólo un asunto de elegir sin ser obstaculizado por otros. También consiste en el número de alternativas que las personas tienen para escoger y lo que esas alternativas significan para sus aspiraciones. La desigualdad de hecho contradice al concepto de *desarrollo humano* entendido como libertad, pues ésta no admite la exclusión. Así, la desigualdad se convierte en un obstáculo para el desarrollo humano porque, sin la posibilidad de integrarse con dignidad a su sociedad, lo que un individuo pueda seleccionar entre las opciones disponibles tiene un valor muy limitado.

¿Pero por qué hablar de desigualdad y desarrollo integral de la ciudadanía? La razón es que la desigual-

dad, al afectar la ciudadanía social, afecta la posibilidad de contar con personas con pleno acceso al ejercicio de sus derechos. La consecuencia de ello es tener sociedades con ciudadanos incompletos, insatisfechos con el orden social en que viven, con escasos incentivos para cooperar con los demás al no ver satisfechas sus necesidades básicas.

La desigualdad es un fenómeno que lastima las posibilidades de los individuos para elegir libremente el curso de su propia vida, lo cual significa una seria limitante para el desarrollo humano de nuestras sociedades.

Una reforma social no debe incurrir en el asistencialismo, que sólo puede atenuar algunas situaciones de desigualdad.

El éxito de las reformas sociales dependerá de la capacidad de incorporar a todos los sectores de la sociedad en el proceso de crecimiento económico.

Al apuntar de esta manera al concepto de *equidad*, hay que tener en cuenta las dos dimensiones de ésta: 1. “se presenta asociada a la noción de la justicia distributiva”, y 2. “refiere a la creación progresiva de oportunidades y un acceso crecientemente igualitario a las mismas, de modo de cortar la transmisión generacional de la pobreza y la marginalidad”.

El propio concepto de *desigualdad social* está ligado en más de un sentido a la desigualdad entre los países, a las limitaciones y los condicionamientos que las naciones pobres tienen para crecer en el marco del orden internacional vigente. La brega para cambiarlo forma parte de los esfuerzos para superar las desigualdades e injusticias al interior de cada país.

## La recomendación 193 de la oit sobre la promoción de las cooperativas

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (oit), y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 2002, en su nonagésima reunión puntualizaron la importancia de las cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía.

Las cooperativas, en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social, reconociendo que la mundialización ha creado presiones, problemas, retos y oportunidades nuevas y diferentes para las cooperativas, y que se precisan formas más enérgicas de solidaridad humana en el plano nacional e internacional para facilitar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización.

### *Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002*

En su Parte II

#### II. Marco político y papel de los gobiernos

1. Una sociedad equilibrada precisa la existencia de sectores públicos y privados fuertes y de un fuerte sector cooperativo, mutualista y otras organizaciones sociales y no gubernamentales. Dentro de este contexto, los gobiernos deberían establecer una política y un marco jurídico favorables a las cooperativas y compatibles con su naturaleza y función, e

inspirados en los valores y principios cooperativos que se enuncian con miras a:

- a) establecer un marco institucional que permita proceder al registro de las cooperativas de la manera más rápida, sencilla, económica y eficaz posible;
- b) promover políticas destinadas a permitir la creación de reservas apropiadas, que en parte por lo menos podrían ser indivisibles, así como fondos de solidaridad en las cooperativas;
- c) prever la adopción de medidas de supervisión de las cooperativas acordes con su naturaleza y funciones, que respeten su autonomía y sean conformes con la legislación y la práctica nacionales y no menos favorables que las medidas aplicables a otras formas de empresa y de organización social;
- d) alentar el desarrollo de las cooperativas como empresas autónomas y autogestionadas, en especial en los ámbitos donde las cooperativas han de desempeñar un papel importante o donde ofrecen servicios que de otra forma no existirían.

2. La promoción de las cooperativas, guiada por los valores y principios enunciados en el párrafo 3, debería considerarse como uno de los pilares del desarrollo económico y social nacional e internacional.

Los gobiernos deberían adoptar, cuando proceda, medidas apropiadas de apoyo a las actividades de las cooperativas que respondan a determinados objetivos de política social y pública, como la promoción del empleo o el desarrollo de actividades en beneficio de los grupos o regiones desfavorecidos. Estas medidas de apoyo podrían incluir, entre otras y en la medida de lo posible, ventajas fiscales, créditos, subvenciones, facilidades de acceso a programas de obras

públicas y disposiciones especiales en materia de compras del sector público.

Debería prestarse especial atención al incremento de la participación de las mujeres en el movimiento cooperativo en todos los niveles, en particular en los de gestión y dirección.

### 3. Las políticas nacionales deberían, especialmente:

- a) Velar porque no se puedan crear o utilizar cooperativas para evadir la legislación del trabajo ni ello sirva para establecer relaciones de trabajo encubiertas, y luchar contra las pseudo-cooperativas, que violan los derechos de los trabajadores, velando porque la legislación del trabajo se aplique en todas las empresas.
- b) Promover la igualdad de género en las cooperativas y en sus actividades.
- c) Promover la adopción de medidas para garantizar que se apliquen las mejores prácticas laborales en las cooperativas, incluido el acceso a la información pertinente.
- d) Desarrollar las competencias técnicas y profesionales, las capacidades empresariales y de gestión, el conocimiento del potencial económico, y las competencias generales en materia de política económica y social de los socios, de los trabajadores y de los administradores, y mejorar su acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.
- e) Promover la educación y la formación en materia de principios y prácticas cooperativas en todos los niveles apropiados de los sistemas nacionales de enseñanza y formación y en la sociedad en general.
- f) Proporcionar formación y otras formas de asistencia para mejorar el nivel de productividad y de

competitividad de las cooperativas y la calidad de los bienes y servicios que producen.

- g) Facilitar el acceso de las cooperativas al crédito.
- b) Facilitar el acceso de las cooperativas a los mercados.
- i) Promover la difusión de la información sobre las cooperativas.
- j) Tratar de mejorar las estadísticas nacionales sobre las cooperativas, con miras a su uso en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo.
- k) Definir las obligaciones jurídicas de las cooperativas en ámbitos tales como el registro, las auditorías financieras y sociales y el otorgamiento de licencias.
- D) Promover en las cooperativas las prácticas óptimas de administración empresarial.

4. Los gobiernos deberían promover el importante papel que las cooperativas desempeñan en la transformación de lo que a menudo son actividades marginales de supervivencia (a veces designadas como “economía informal”), en un trabajo amparado por la legislación y plenamente integrado en la corriente principal de la vida económica.

5. Los gobiernos deberían fomentar condiciones que favorezcan el desarrollo de vínculos técnicos, comerciales y financieros entre todas las formas de cooperativas, con el objeto de facilitar el intercambio de experiencias y la participación en riesgos y beneficios.

Ahora entremos a las definiciones de qué es la *economía solidaria* como una alternativa en este Foro de Fomento Cooperativo para una Economía Solidaria:

1. Es un sistema socioeconómico, cultural y ambiental, conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en

formas asociativas, identificadas por prácticas autogestionales, solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro, para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, autor y fin de la economía.

2. La economía solidaria es un modelo económico incluyente, que considera las capacidades y potencialidades de cada individuo con equidad como base de la construcción de relaciones justas, libres y democráticas en la integración de un desarrollo social.

3. La economía solidaria comprende los emprendimientos con formas de producción de bienes y servicio para la satisfacción de necesidades en forma asociativa y solidaria, con distribución equitativa de los beneficios, sea que se manifiesten o no en forma de medios de pago (dinero u otras formas). La solidaridad se entiende aquí como funcionamiento conjunto y equitativo, y no como beneficencia. La economía solidaria es una forma de la economía que ha existido siempre, junto con otras.

Y como definiciones del concepto de *cooperativa* puntualizamos:

1. La de ACI

Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.

2. La actual LGSC de 1994

La sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comu-

nes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

### 3. Propuesta de ley, por nuestra confederación

La sociedad cooperativa es una organización social autónoma basada en el trabajo de sus socios, unidos voluntaria y solidariamente, basados en intereses comunes, que buscan generar rendimientos y beneficios sociales con base en el trabajo aportado, bienes o servicios adquiridos, sin fines especulativos, para mejorar la calidad de vida de sus socios y de la comunidad en donde participan, siendo actores activos de la economía social y gobernados democráticamente.

Y es por ello que:

- El cooperativismo contiene y emana el sentido de justicia social, unión y ayuda mutua entre los pueblos y los hombres. Es ahí donde la unión y la organización de los hombres, en forma cooperativa, aparece como el sistema que les permite vivir con libertad, dignidad y justicia.
- En un plano elevado, las personas cooperativistas pueden tener en su vida conceptos distintos de la gloria o los anhelos buscados, pero un grupo cooperativista debe perseguir algo más allá de sus anhelos individuales.
- La ciencia y la tecnología deben ser instrumento de servicio y de propiedad social; servir para el desarrollo de las comunidades y de los seres humanos.

- La empresa y el trabajo deben ser parte fundamental del ser humano y del grupo social donde vive, convive y se desarrolla, así como vivir y querer el Estado y país en que tiene sus raíces y familia, siendo su sociedad una extensión de ella.
- Con ello encontrar y fortalecer el sistema real de bienestar y calidad de vida que les dé sentido a su identidad y con ello a un modo distinto de participar y construir la modernidad de este mundo real que es la globalización, siendo parte activa de ella.

Por lo antes expuesto, generemos y colaboremos juntos, con visión de objetividad y realidad, las propuestas específicas por rama de actividad cooperativa y por tipo de organización cooperativa, ya sea de producción o de servicio, de consumo o bien las de ahorro y crédito, que permitan que nuestra sociedad alcance futuros mejores en el terreno de la economía social y solidaria y del cooperativismo en México con sentido empresarial y socialmente responsable.

Recuperemos juntos, trabajando y participando en apoyo y respuesta al Estado mexicano, en su Poder Legislativo, así como con el Movimiento Cooperativo Mexicano en sus diferentes niveles de integración y organización social, la dignidad de saber servir a la sociedad civil de la que somos parte todos y ser facilitadores sociales, educacionales con praxis políticas claras y transparentes que den avance y desarrollo al fortalecimiento e impulso económico de la economía social y solidaria de nuestro país, a efecto de respaldar a quienes menos tienen sin que se trate de dar dádivas, sin que influyan o fluyan los intereses políti-

cos y partidistas o sectarios, sino buscando y perfeccionando con trabajos, ideas, modelos, acciones, iniciativas y proyectos el impulso verdadero y real hacia el desarrollo social sostenible, beneficiando de manera importante a la sociedad civil que espera y demanda esa respuesta de equidad y bienestar.

Ésos son los marcos jurídicos y las políticas públicas que tenemos que aterrizar en un taller de economía solidaria y de fortalecimiento del movimiento cooperativo, ustedes, como parte legislativa, y las confederaciones legalmente constituídas y en operación, organismos cooperativos aquí presentes, así como los que hoy no están en este foro pero tienen que ser llamados y tomados en cuenta.



# 150 años de cooperativismo en Alemania: lecciones aprendidas

*Dieter Hübenthal*

## **Evolución de las cooperativas alemanas: características principales**

Las primeras cooperativas en Alemania se crearon 150 años atrás. En el sector de ahorro y crédito son las primeras del mundo, tanto en el área rural como en zonas urbanas. Las cooperativas alemanas, por lo tanto, son las primeras entidades microfinancieras, autosostenibles, del planeta. También las cooperativas rurales de comercialización nacieron al mismo tiempo en Alemania y son las más antiguas.

Los precursores de las primeras cooperativas alemanas fueron Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818-1888), quien desarrolló su trabajo en el área rural principalmente, y Herman Schulze Delitzsch (1808-1883), quien trabajó en áreas urbanas.

Los socios de estas primeras cooperativas de ahorro, crédito y comercialización, eran pequeños empresarios, artesanos y, sobre todo, agricultores que tenían muy poca formación. Aunque las primeras cooperati-

vas eran multiactivas, la actividad financiera era su principal eje.

Uno de los detonantes más importantes del sistema cooperativo en Alemania fue la Revolución Industrial, que en áreas rurales trajo consigo una reforma agraria y la revolución tecnológica. En las ciudades, por otro lado, se expandió la industria y surgió el liberalismo (disolución de las guildas).

Otro factor importante de aquella época fue la enorme situación de hambre que vivía la población del campo y de las ciudades; sólo entre 1816 y 1890 emigraron más de 5 millones de personas hacia el llamado “nuevo mundo”.

¿Cuáles fueron las características de las primeras cooperativas de ahorro y crédito? Las primeras cooperativas eran bancos universales locales, en los cuales la función del ahorro siempre estaba desligada del crédito. Las ventajas de esta forma de asociación se caracterizaron por la cercanía con el socio, el conocimiento del entorno donde se desenvolvía y los bajos costos de las transacciones.

Entre los problemas que surgieron en la época de creación, podemos mencionar la falta de conocimiento de asuntos económicos y contables de los dirigentes (*ad honorem*), fraudes en algunas cooperativas, quiebras que desprestigiaron el sistema y la enemistad del Estado frente al sistema cooperativo.

## La evolución del sistema cooperativo en Alemania

En 1860 surgieron las primeras federaciones regionales, cuyos socios procedían de todos los tipos de cooperativas. Brindaban a sus afiliados servicios de asesoramiento, educación y control.

Debido a las crecientes quiebras de cooperativas se tomó la decisión de formar auditores cooperativos en las federaciones y se introdujo la filosofía de auditoría de asesoramiento combinado con seguimiento.

### *Momentos importantes para las cooperativas*

Alrededor de 1880 las federaciones asumen la auditoría de sus afiliadas mediante estatuto. En 1889 se instaura la Ley de Cooperativas, estableciendo la auditoría obligatoria para todas las cooperativas (a través de federaciones o auditores privados). La auditoría podía ser, según el tamaño de la entidad, anual o bianual. El alcance de la que determinó la ley era integral, es decir, era una auditoría financiera y de gestión. Estos preceptos son válidos actualmente. A partir de la crisis mundial (1929), con la quiebra de muchas cooperativas “salvajes” (no controladas por las federaciones y auditadas por auditores privados), y reconociendo que la auditoría por parte de las federaciones era sumamente efectiva, se creó la obligatoriedad legal de que una cooperativa debe estar afiliada a una federación regional de auditoría.

Desde 1895 ya se consideraba un sistema de tres pisos en el área financiera (bancos cooperativos locales, bancos cooperativos regionales de segundo piso, banco cooperativo nacional de tercer piso).

Para 1920 existían 20 mil bancos cooperativos primarios, cuyo número bajó en 1960 a 12 mil. Hoy, debido a fuertes procesos de fusión desde los años setenta, solamente son 1 400 bancos cooperativos de base –habiéndose incrementado la membresía de los mismos constantemente–. En 1920, asimismo, existían

40 mil cooperativas rurales. Hoy son 3 800, debido a fuertes procesos de fusión.

En 1921 aparece la primera sociedad de seguros de sistema (diversificación de la oferta), hoy una de las aseguradoras más importantes de Alemania. En 1938 se crea el fondo de garantía, administrado por las federaciones regionales de auditoría y por la Federación Nacional de Bancos Cooperativos.

Los principios de funcionamiento de las primeras cooperativas en Alemania se basaron en el lema del “Uno para Todos y Todos para Uno”, siendo los principios básicos los siguientes:

1. Autoayuda.
2. Autoadministración y control.
3. Autorresponsabilidad.
4. Ámbito de acción estrictamente local o regional.
5. Subsidiaridad, solidaridad y enfoque sistémico como hilo conductor.
6. Integración regional-nacional.
7. Integración comercial y no comercial.

### *El papel de las cooperativas en la economía rural de Alemania: apreciación general*

Las cooperativas de ahorro y crédito eran la base para la creación de una infraestructura financiera rural en Alemania caracterizada por:

- Autosostenibilidad.
- Cercanía a los grupos y sectores rurales desfavorecidos.
- Organización central.

- Alto grado de cobertura, penetración y profundización financiera.
- Altos niveles de eficiencia y seguridad para el ahorrante.

El cumplimiento de esta función fue posible debido a lo siguiente:

- Su base económica en la movilización del ahorro local (fondeo externo = 0)
- Su carácter de organizaciones de autoayuda (criterio de identidad, apoyo externo = 0, independencia del Estado).
- Su enraizamiento local.
- Los bajos costos de transacción para los negocios y el efectivo control social (*peer monitoring*).
- La cercanía a las necesidades de los socios propietarios.
- Su perspectiva de integración sistémica:
  - Comercial y no comercial.
  - A nivel local, regional, nacional.
  - Desde el comienzo con base en la subsidiaridad.
- Efectivos sistemas de:
  - Capacitación.
  - Asesoramiento.
  - Supervisión y auditoría.

### *Situación actual del cooperativismo alemán*

El sector cooperativo, 150 años después (2004), se caracteriza por las siguientes cifras:

- 7 927 cooperativas (1980: 11 700).
- 20 329 000 socios (1980: 13 275 000): 25% de la población total de Alemania.
- Hay cuatro veces más socios cooperativistas que accionistas.
- 421 mil empleados.
- 74 nuevas cooperativas creadas solamente en 2004.

Específicamente, el sector de ahorro y crédito a finales del año 2004 exhibe las siguientes cifras:

- 16% de activos del mercado financiero.
- 17.2% de los créditos del sector financiero alemán.
- 21% de los depósitos del sector financiero alemán.
- 15.5 millones de socios:
  - 75% de todos los comerciantes.
  - 80% de todos los agricultores.
  - 60% de los artesanos son socios de un banco cooperativo.
- 30 millones de clientes (población total 82 millones).
- Aproximadamente 809 mil millones de euros en activos.
  - Cooperativas de base: 576 mil millones de euros.
  - Centrales: 233 mil millones de euros.
- 176 mil empleados.

La Confederación de Cooperativas Alemanas es la DGRV. Cuenta con la afiliación de cuatro federaciones nacionales organizadas, según actividades, en: coope-

rativas vinculadas a la agricultura, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de los comerciantes, artesanos y de la pequeña industria y cooperativas de consumo (véase Figura 1).

La auditoría, obligatoria para todas las cooperativas, está organizada mediante siete federaciones regionales de auditoría. Las federaciones regionales auditan a todo tipo de cooperativas. Las cooperativas deben afiliarse obligatoriamente a una federación de auditoría (véase Figura 2).

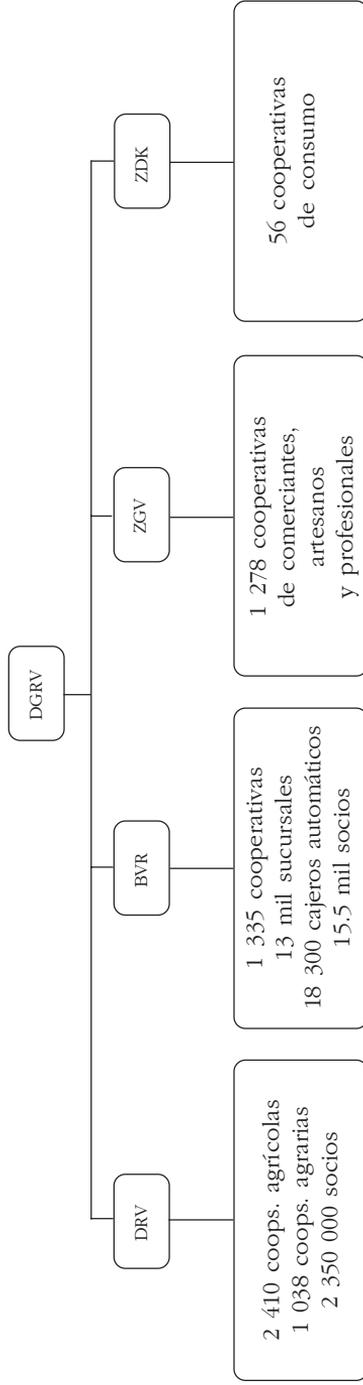
La integración financiera ha realizado tradicionalmente, mediante un sistema de tres pisos, cooperativas de base, bancos cooperativos centrales regionales y el Banco Cooperativo Central a nivel nacional. Debido a la ola de fusiones de las cooperativas de base desde los años ochenta, la tendencia es hacia un sistema de dos pisos. Actualmente sólo existe un banco cooperativo regional (wGZ) (véase Figura 3).

En la realidad del trabajo diario, la división de funciones entre los dos bancos cooperativos consiste en una división de trabajo entre los dos organismos de integración financiera (véase Figura 4).

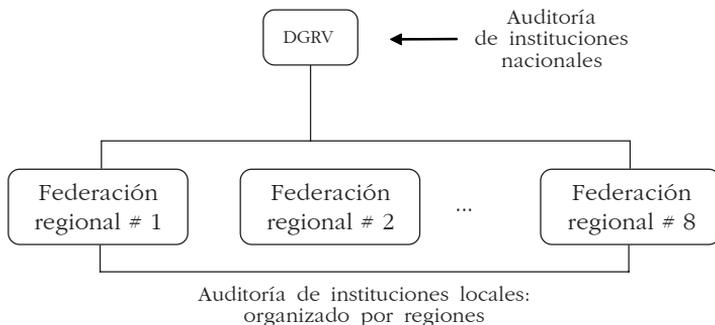
### *Un concepto integral*

El sector cooperativo es propietario de una serie de empresas subsidiarias que le permiten aun a la cooperativa de ahorro y crédito más pequeña ofrecer todos los servicios igual que los bancos comerciales. Entre éstos destacan una empresa de seguros, de inversiones, de *leasing*, bancos hipotecarios y una caja de ahorro para la vivienda, todas ellas entre las más grandes de Alemania (véase Figura 5).

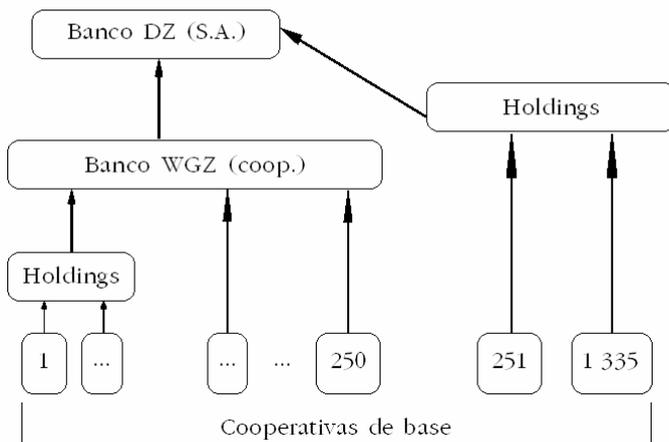
**Figura 1**  
**Confederación DGRV y federaciones nacionales según sus actividades**



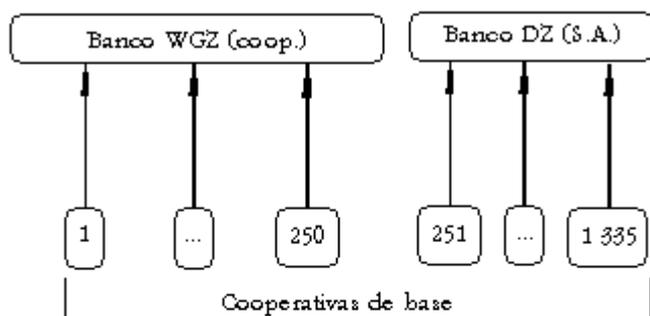
**Figura 2**  
**Organización de la auditoría**



**Figura 3**  
**Bancos centrales-capital: tres pisos**



**Figura 4**  
**Bancos centrales, atención**  
**a las cooperativas de base: dos pisos**



**Figura 5**  
**Un concepto integral**



El número de cooperativas de ahorro y crédito pasó de 12 mil en el año de 1950, a 4 250 en 1980, ubicándose para el año 2005 en 1 335. Sin embargo, la membresía aumentó constantemente: de 2 717 000 socios en 1950 se ubicó en 9 100 000 en 1980, contando hoy en día con 15 500 000 socios.

### El concepto *cooperativa original*

#### *Cooperativa de ahorro y crédito*

Esta figura tiene las siguientes características:

- Forma especial de asociación: asociación con fines económicos.
- Organización de autoayuda.
- Existencia de una empresa de intermediación financiera.
- Criterio de identidad.
- Relación de fomento o promoción a través de servicios.

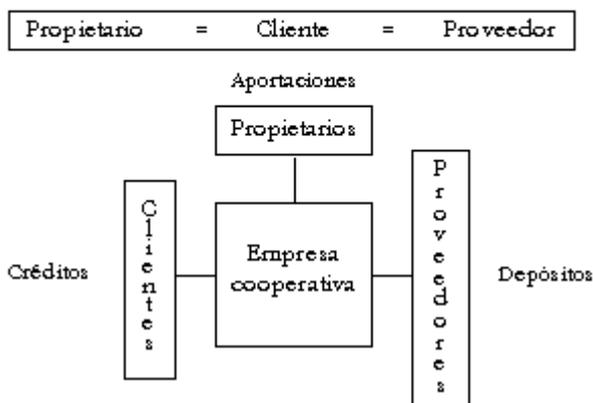
El criterio de identidad es el decisivo para distinguir a la cooperativa de otros tipos de empresa. En el caso de una cooperativa de ahorro y crédito, el socio es a la vez propietario, cliente y proveedor. Esta identidad (no casual sino intencionada) se debe a que una persona se afilia a una cooperativa para poder tener acceso a servicios financieros (véase Figura 6).

El objetivo de una cooperativa por lo tanto consiste en ofrecer a los socios los servicios destinados a mejorar su situación económica, a los que individualmente no pueden acceder (sin juntarse con otros). Esta tarea

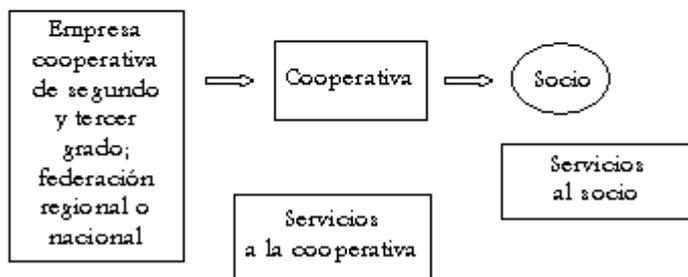
es apoyada por los elementos del sistema cooperativo de segundo y tercer grado que tienen una función suplementaria, subsidiaria para que la cooperativa pueda cumplir su objetivo (véase Figura 7).

En este contexto, algunas cooperativas lo son tanto en el sentido jurídico como en el económico; no toda

**Figura 6**  
**Criterio de identidad: socio de una cooperativa de ahorro y crédito**



**Figura 7**  
**Relación de Promoción/ Fomento de las actividades económicas del socio a través del sistema ("cooperativismo")**



cooperativa lo es jurídicamente o en el sentido económico (véase Figura 8).

Todo el sistema cooperativo está basado en las relaciones de subsidiaridad y solidaridad: para que la unidad inferior pueda cumplir objetivos que no puede lograr de manera individual, se junta con las demás. La unidad superior, por su parte, solamente provee a la unidad inferior los servicios que ésta no puede lograr sola mediante una estricta aplicación del principio de subsidiaridad (véase Figura 9).

### *Factores de éxito de las cooperativas de ahorro y crédito alemanas*

- Atacar todos los problemas del campesino a la vez. Las primeras cooperativas rurales en Alemania eran cooperativas multiactivas que atacaron simultáneamente problemas del sector financiero y real (comercialización de los productos y compra de insumos).
- La existencia de un sistema solidario, logrado con mucha disciplina:
  - Apariencia común en los mercados familiares.
  - No competencia entre cooperativas.
  - Sistema subsidiario de dos o tres pisos.
- Federaciones de auditoría, cajas centrales y otras empresas comunes como apoyo subsidiario: permiten a las cooperativas más pequeñas actuar a nivel de cualquier banco comercial
- Las cooperativas de ahorro y crédito son bancos (en la forma jurídica de cooperativa) desde sus inicios y pueden ofrecer a sus socios todo tipo de servicios financieros.

**Figura 8**  
**Cooperativas en sentido jurídico y económico**

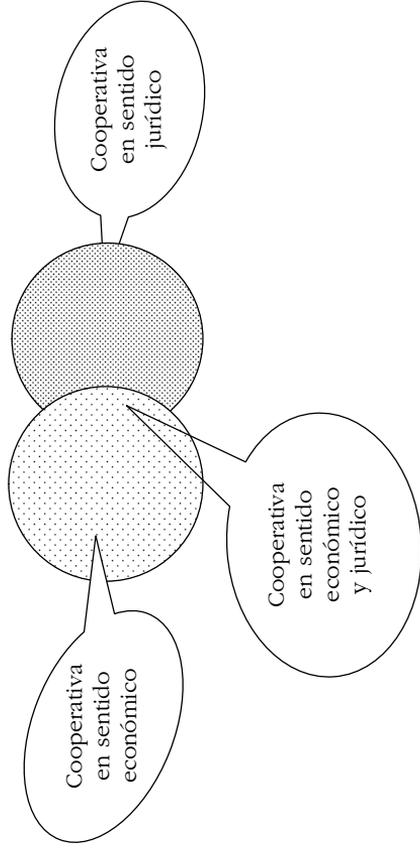
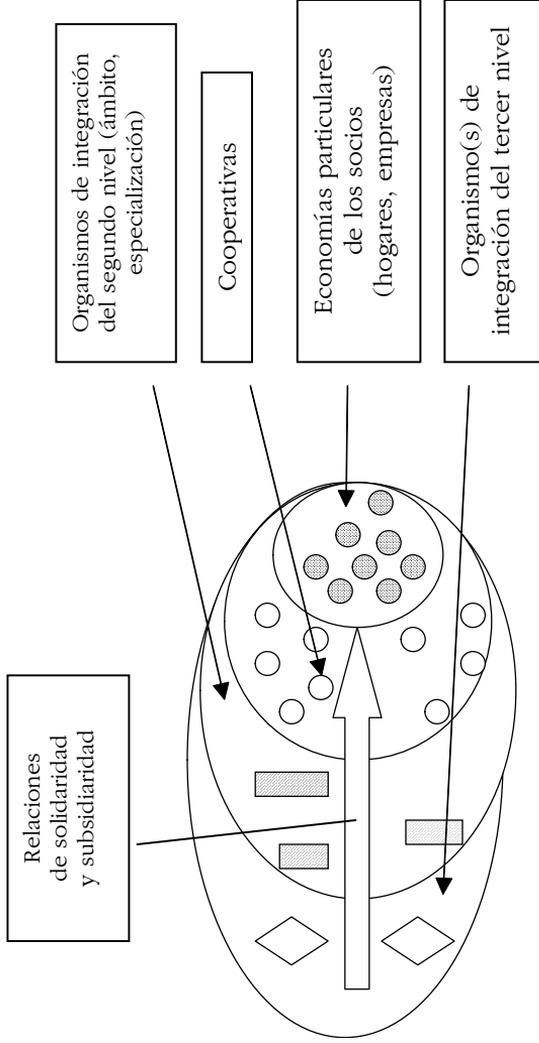


Figura 9  
Sistema cooperativo



- La dirección evolucionó hacia una dirección totalmente profesional: los directores cuentan con mucha autonomía, pero también con un fuerte control externo (consejo de vigilancia, federaciones de auditoría, superintendencia del sistema financiero).
- Calificación permanente del personal: existen 13 academias propias de las cooperativas en las cuales el personal mejora constantemente sus competencias.
- Independencia del Estado constantemente mantenida.
- Autonomía estatutaria: hay una ley muy flexible que permite configurar la organización según las necesidades del mercado y los deseos de los socios.
- Sin embargo, existen estatutos modelos –los procedimientos son grandemente unificados a través de las federaciones.
- El fondo de garantía es un factor fundamental para la no quiebra de las cooperativas.
- Fusiones bien realizadas.
- Supervisión estatal auxiliar con base en un sólido sistema de autocontrol (federaciones de auditoría).

# Retos de la Alianza Cooperativista Nacional

*Rafael Martínez Ponce*

Alcona es una organización conocida normalmente por su confrontación con la Ley de Ahorro y Crédito Popular; sin embargo, es importante aclarar que detrás de nuestra organización hay toda una visión que no solamente se limita al marco jurídico.

Para entrar en materia, tenemos que ser muy críticos en cuanto a lo que en la actualidad acontece. La globalización, sin duda, ha generado lo que muchos economistas llaman “las gemelas más inhumanas en toda la historia de la humanidad”, refiriéndose a la *exclusión* de una gran mayoría y el *acaparamiento* en unos cuantos.

¿Qué ha traído como consecuencia esta globalización? Sin duda, que hoy los más ricos, que son muy pocos, ostentan el 84% de la riqueza mundial, mientras que en los países en desarrollo o subdesarrollados solamente unos cuantos tienen acceso a ciertos satisfactores, las clases medias pelean por algo de estos satisfactores y una gran mayoría a veces no tiene ni siquiera asegurado el alimento.

Resulta paradójico que en nuestros países abundan los recursos naturales y sin embargo nuestra gente se esté muriendo de hambre.

La globalización ha provocado un comercio desigual, ya que los países desarrollados intercambian bienes de alto valor agregado en tanto que países como los latinoamericanos bienes sobre todo primarios o secundarios, o bien de muy poco valor agregado. En síntesis, estamos al ritmo que nos tocan las transnacionales, que, evidentemente, la gran mayoría pertenece a países desarrollados.

Asimismo, la globalización ha dado al traste con los salarios, ya que estos flujos de dinero se van al mejor postor, es decir, donde sea más barata la mano de obra. También se le ha dado al traste a lo que es la autonomía política, ya que al tener más poder, la misma gente de los dineros es capaz de injerir en los gobiernos.

Por otra parte, también hay un ataque a la identidad cultural, pues para nadie es un secreto la pérdida de nuestras costumbres, nuestras lenguas autóctonas y, en general, nuestra forma de vida.

No obstante, existe un consumo masivo en el que la gente vale por lo que tiene y no por lo que es. En cuanto al desequilibrio del medio ambiente, en nuestro país, como en otros tantos, los bosques se están agotando y los ríos y los mares se están contaminando. En los últimos 100 años hemos consumido cerca del 30% de los recursos globales en toda la historia de la humanidad.

La globalización ha provocado un comercio para el lucro en donde se sacrifica al productor y se beneficia el intermediario, mas no al consumidor. Ante estas circunstancias, pareciera que no hay ninguna respuesta, pero bien podríamos entrar un poquito en materia y

hablar del comercio justo y solidario que podría anticiparnos mejores tiempos.

Para el caso de América Latina, los próximos años, independientemente de la situación que ya viene prevaleciendo, se estima que va a enfrentar tres grandes retos; el combustible (petróleo), el agua y el dinero.

En el caso del dinero, América Latina se verá muy afectada, ya que como es de todos conocido, China y la India, que son los ejes del desarrollo industrial en estos momentos, subirán a la economía industrial: cuentan con no menos de 800 millones de habitantes entre los dos países.

Si consideramos que en este momento China solamente ha ingresado alrededor de 360 millones de su población a la economía de desarrollo, entonces nos quedan alrededor de otros 25 o 30 años más para que puedan incorporarse estas personas. Por tanto, nuestros países estarán experimentado muy pocos flujos de capital. Si aparte se incrementara la caída de empresas locales que limitara el acceso a un empleo digno, será evidente que nuestra gente experimentará cada vez menos poder adquisitivo.

A pesar de lo que se habla del tratado de libre comercio y de sus grandes bondades, en realidad sólo ha servido para beneficio de las grandes transnacionales. Por ejemplo, en el estado de Guanajuato 76.67% de las exportaciones son de la General Motors, pero para que la General Motors esté en Guanajuato, se le tuvieron que dar concesiones, terrenos, condonar impuestos y ofrecer el bajo costo de nuestra mano de obra.

Ejemplos como éste los vemos en todos los estados de la República y dejan claro que nuestro país está muy lejos de ser una potencia exportadora. Aún más, en el caso de las propias empresas mexicanas que

están exportando, la gran mayoría tienen un factor de participación extranjera muy fuerte que incluso a veces llega hasta el 49 por ciento.

El del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) es un claro ejemplo de que esta apertura comercial no ha dado más que dolores de cabeza a nuestro país, y que esta pretendida liberación del comercio pues no ha sido tal.

Queda bastante claro que la única manera de provocar un verdadero bienestar en los países es que haya un libre flujo de personas, ya que mientras sólo sea de mercancías seguiremos viviendo este tipo de situaciones.

En los últimos 25 años México ha sufrido una importante pérdida del poder adquisitivo, se han destruido las cadenas productivas de nuestro país y la destrucción del campo es en verdad alarmante. Por otra parte, el sometimiento del gobierno a los intereses transnacionales trae como consecuencia que los bancos se lleven el ingreso de nuestro país; en este momento los bancos reportan utilidades del 257% tan sólo en este sexenio, aunque hay que mencionar que no están prestando. El principal beneficio es a través del dinero que el mismo gobierno ha prestado para comprar la cartera de los autopréstamos, que ellos mismos cedieron, los banqueros anteriores, y que efectivamente ya no pudieron recobrar.

En contraparte, agiotistas como la Crediplus, Credimax, Plenamex, Crédito Familiar, etcétera, trabajan con la gente más humilde y escasa de recursos a tasas hasta del 164% anualizado, en tanto que a los ricos se les está prestando al 14%, esto según documentos de la misma Condusef.

Por otra parte, otro de los valujes que dicen es muy importante son las remesas, pero también aquí hay un

informe de la OIT que señala que efectivamente se están recibiendo más de 20 mil millones de dólares en remesas, pero que en promedio cada uno de estos mexicanos manda entre 350 y 200 dólares mensuales. De éstos, 90% se destina a necesidades básicas de alimentación, educación y vestido, y solamente 10% a mejoras en el hogar o compras de equipo.

Es evidente que estas personas no nos van a resolver el problema de financiamiento del país.

En resumen, y un poco para reflexionar, hoy en día tenemos 1 177 556 “changarros” quebrados, 53.7 millones de pobres, 25 millones en extrema pobreza, y en los últimos 25 años ha habido un serio incremento real del PIB per cápita. Es decir, tenemos pobres más pobres y las zonas del país con mayor industrialización tienen los parámetros más altos de polarización.

Por otra parte, hay 500 patrones que dominan la economía mexicana, el 100% de los anteriores tiene en sus empresas el equivalente a 122 mil millones de dólares, y 12 de ellos figuran entre los 500 multimillonarios más ricos del mundo. La fortuna sumada de estos personajes equivale al 75.81% de las reservas internacionales que tenemos en el país. Evidentemente esto necesita un cambio radical, que puede ser a través de un caos total o mediante un cambio gradual que posiblemente pueda darlo la economía solidaria.

En este punto quisiera enmarcar la propuesta que hemos trabajado en Alcona y que hemos denominado “glocalización”. ¿Qué significa esto? Bueno, pues que la idea es trabajar ahora a través de las cooperativas, en conceptos regionales en donde efectivamente las respuestas sean a partir de la misma gente que conforma las cooperativas y que no sean impuestas a través de los mismos gobiernos.

Para ello, los retos inmediatos que vemos en Alcona es que se debe de homologar y compartir las visiones, pues es importante que los resultados macroeconómicos también se manifiesten en las clases más desprotegidas. No podemos tener finanzas sanas en el gobierno cuando la gente se está muriendo de hambre.

Por otra parte, es imperativo que los mexicanos participen activamente en el rumbo del país, que se rompa la inercia, que haya una propuesta positiva hacia el cambio, y no hacia abajo, como lo pretende la gente que no quiere que cambien las cosas, que se valore que puede haber un potencial urbano, que sumado a un potencial económico puede estar al servicio también del potencial humano.

Efecto inmediato es, sin duda, fortalecer los sectores primarios, secundarios y terciarios, pero con valor agregado y en equilibrio constante. Hay que ciudadanizar los proyectos para poder regionalizarlos y vincularlos a los dueños y actores mediante una red ciudadana.

La experiencia europea ha mostrado que las Pymes, pequeñas y medianas empresas, pueden ser competitivas si se sientan en funciones productivas, específicas, para que puedan obtener ventajas del costo y puedan tener la posibilidad de hacer innovaciones.

Es necesario que operen en una red cooperativa con otras empresas complementarias, y éste es un punto muy importante. En los países europeos parte de las políticas económicas están contemplando seriamente el cooperativismo.

Las Pymes pueden ser competitivas si recuperan como aglomeración las ventajas colectivas de las que carecen individualmente.

En otras palabras, ¿qué es lo que está proponiendo Alcona? Alcona considera que las cooperativas de aho-

rro y préstamo pueden ser el verdadero motor detonador del financiamiento hacia las clases más desprotegidas, hacia las pequeñas y medianas empresas.

Nuestra idea es que a través de las cooperativas de ahorro y préstamo se tenga el compromiso de generar cooperativas de servicio y cooperativas de producción. Con esta alternativa, daremos empleo digno a nuestros propios socios y, también, a su vez, con esto generaremos un consumo solidario, donde demos prioridad a un mercado interno que pueda promover un comercio justo.

Eso es *grosso modo* la propuesta que venimos trabajando en Alcona y, creemos que hoy en día la globalización solamente está provocando un egoísmo estúpido.

Los empresarios, o los hombres de los grandes capitales, no entienden que si le quitan todas las fichas al grueso de la población en este gran juego de monopolio llamado globalización, este juego habrá terminado y no habrá fuerza en la tierra que pueda seguir sosteniendo el poder que en este momento tienen. En pocas palabras, no hay una razón de ser para el poder cuando no provee ni lo más indispensable para vivir.

Si esto se corta de tajo, la gente irá a la calle, en un posible estallido social. El gran reto que tenemos nosotros como cooperativistas es precisamente darle muestras al país de que a partir de su misma gente genere instituciones serias, que definitivamente necesiten de marcos jurídicos que las apoyen, que las fomenten y que, definitivamente, la Ley de Crédito Popular es un vil despojo a este posible sueño cooperativo.

Para concluir, lo que uno no hace en lo local, nos será impuesto por lo global, en detrimento nuestro.



# Justicia distributiva: el Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil

*Armando Rendón Corona*

## El modelo

En otros escritos<sup>1</sup> hemos explicado que el Presupuesto Participativo, nacido en Porto Alegre y luego ramificado a 140 ciudades brasileñas y muchas otras latino-americanas, no representa únicamente una forma de intervención social en la orientación de los recursos públicos, sino que es un nuevo tipo de régimen político, una verdadera innovación frente al sistema de democracia representativa. Aquí nos limitaremos a exponer de manera resumida lo que concierne a la gestión de los recursos públicos municipales con un sentido de justicia social distributiva.

<sup>1</sup> Armando Rendón Corona, "Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo", *Polis, Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 04, vol. 1, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 2004, pp. 9-36. Armando Rendón Corona, "Los retos de la democracia participativa", *Sociológica, políticas públicas en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Departamento de Sociología, México, 2004, pp. 183-214.

En Porto Alegre, el proceso evolutivo de la estructura participativa de la sociedad se ha expresado en una adecuación constante de la organización y el método de distribución de los recursos municipales, ajustando sucesivamente los criterios y procedimientos a la concepción de justicia redistributiva. Todo el procedimiento de elaboración del presupuesto consiste en una articulación de tres objetivos fundamentales: la democracia participativa, la equidad o justicia redistributiva y la eficacia técnico-política, lo que en términos prácticos significa la conciliación de tres criterios: territorial-democrático, sectorial-temático y técnicos.

Lo más significativo de este proceso en evolución es que las comunidades concibieron un sistema de distribución que prioriza la atención a las mayores carencias y no la mayor capacidad de movilización o la mayor aportación económica de los contribuyentes, lo que denota un cambio sustancial en la cultura cívica, ya que antes cada región entraba en competencia con las otras por obtener mayores recursos y se propiciaba el reparto clientelista, tendencia arraigada en las sociedades latinoamericanas que perpetúa la desigualdad. La nueva orientación es el reflejo de una cultura que adopta la justicia distributiva como un valor común, mediante la deliberación colectiva, cosa muy distinta a la aplicación de políticas públicas basadas en el principio de autoridad.

En el fondo es un método de distribución de una proporción de los recursos públicos en una economía de escasez. Es un método que combina tres lineamientos: tiene una orientación preferente por los grupos sociales que viven en condiciones más desventajosas, ve los problemas desde las microcomunidades de barrio hasta la planeación de la ciudad en su con-

junto, y busca soluciones progresivas. Su dificultad radica en que tiene que gestionar la tensión entre el nivel de necesidad de los sectores sociales, la capacidad de negociación de cada uno y las necesidades de la ciudad.

Es un sistema que ha podido dar una salida democrática al exceso de demandas originadas en el atraso y la desigualdad históricos, con un volumen limitado de recursos. El procedimiento acordado combina las exigencias de los participantes con las mayores necesidades, independientemente de que los sujetos participen o no. De ahí la importancia de la definición de los criterios distributivos: grado de necesidad y las prioridades fijadas por las comunidades, con un peso específico para cada criterio.

El principio guía es la equidad con miras a corregir la desigualdad existente, a partir de lo que puede ofrecer el presupuesto municipal pero que genera una dinámica más amplia. El método de justicia distributiva supone una cultura de solidaridad social elevada, pero también un gobierno democrático que se guía por el interés general percibido como equilibrio social, redistribuyendo positivamente los ingresos públicos para elevar las condiciones de vida y de trabajo de los sectores sociales más desprovistos.

Se puede decir también que se trata de un método de regulación del conflicto de intereses sociales y políticos, mediante la deliberación y la negociación de acuerdos formalizados entre la diversidad de grupos sociales.

A diferencia de los modelos tecnocráticos supuestamente acabados, el Presupuesto Participativo ha sido un proceso de construcción social, tal como lo hace notar Fedozzi:

No estaba resuelto el tema de cómo distribuir los recursos entre las diferentes regiones y las [plenarias] Temáticas. Esto fue un aprendizaje. Ninguno de los actores tenía idea y fue siendo creado por la propia práctica, reflexionando sobre la práctica y así se llegó a una metodología para una distribución de los recursos entre las regiones.<sup>2</sup>

### **Diversificación de las demandas de servicios**

En 1991 eran siete los servicios prioritarios más demandados: saneamiento básico, regularización del uso de la tierra, transportes, salud, organización de la ciudad, pavimentación (a la que se daba el nombre de “comunitaria”, lo que se abandonó en 1995) y educación. En 1994-1995 los servicios demandados se reagruparon y ampliaron: circulación y transporte, salud y asistencia social, cultura y esparcimiento, desarrollo económico y tributación, educación, organización de la ciudad y desarrollo urbano.

En 1997 se dio una distinta dimensión al tema de la regularización del uso de la tierra, que pasó a llamarse “política habitacional”, abarcando la regularización y el uso de la tierra, reasentamiento, urbanización y unidades habitacionales. Además se desagregaron los temas de áreas de esparcimiento, deporte y ocio, desarrollo económico y cultura, esta última cobrará mayor amplitud en el 2000. También en 1997 se cambió el concepto *Asistencia social*, que hasta el año anterior era un subtema del tema Organización de la Ciudad, convirtiéndose en un tema por sí mismo.

<sup>2</sup> Luciano Fedozzi, “Presupuesto participativo. La experiencia de gestión pública del PP”, 2004, p. 9.

En 2001 la lista de temas prioritarios sumaba ya 13, con cambios de denominación, como en los casos de saneamiento ambiental, el tema habitacional pasa a ser habitación y organización, y se añade iluminación pública. En resumen, en 1997 se llegó a ocho temas, en 1998 pasaron a 12 y desde 2001 a 13. De la clasificación de temas a priorizar por las comunidades de las regiones que aparecen en el Reglamento Interno del Consejo del Presupuesto del 2005, especificadas después en la lista de prioridades temáticas, resultan los siguientes 13 rubros.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Exponemos la lista de manera resumida y con una traducción libre a los términos comúnmente usados en México. *Orçamento Participativo. Regimento Interno. Criterios Gerais Tecnicos e Regionais*, Porto Alegre, Brasil, 2005, pp. 20-21, 26-28. Además, una variación en las denominaciones de los mismos rubros es la que aparece en los formatos del Ayuntamiento de Porto Alegre, elaborados por el Gabinete de Planificación (Gaplan): Saneamiento básico: *a*) Regularización esencial (concesiones de uso, adquisiciones); *b*) Realquiler; *c*) Urbanización; *d*) Producción de unidades de vivienda.

Vías Públicas: arreglo de las vías públicas (incluidas aceras, escaleras, pasarelas, pequeños puentes).

Educación: *a*) Educación infantil –0 a 6 años–. Escuelas-guarderías comunitarias. Rehabilitación de escuelas; *b*) Enseñanza fundamental –de primero a octavo curso– ampliación, rehabilitación y construcción de escuelas; *c*) Educación de jóvenes y de adultos.

Asistencia social: *a*) Acogida de niños y adolescentes. Programa extraclase, Señal Verde, construcción de casas de paso, etcétera; *b*) Acogida familiar-núcleo de apoyo familiar; *c*) Acogida de la población adulta. Punto de acogida social, construcción y rehabilitación de recursos de urgencia, de casas de acogida y de albergues; *d*) Grupos de acogida de la tercera edad.

Salud: *a*) Rehabilitación, engrandecimiento y construcción de centros de salud; *b*) Aumento de los servicios sanitarios de red de base.

Transporte y circulación: depósitos, refugios, señalización.

Organización de la ciudad: *a*) Alumbrado público; *b*) Aprovechamiento; *c*) Equipamientos culturales; *d*) Mercados; *e*) Esta-

1. Saneamiento básico: red de aguas, alcantarillado cloacal; conductos de aguas pluviales (micro y macro drenaje), arroyos y cursos de agua (drenaje y dragado); programa de educación ambiental.
2. Política habitacional: I. Programa de regularización fundiaria y urbanística: levantamiento topográfico y catastral, urbanización de colonias, construcción de unidades habitacionales en las colonias. Cooperativas habitacionales de bajo costo. Parcelamientos irregulares y clandestinos. II. Producción habitacional: programa de reasentamiento, programa de ayuda mutua, cooperativas habitacionales autogestionarias de bajo costo.
3. Pavimentación de calles.
4. Educación: infantil, 0 a 6 años, guarderías comunitarias, etcétera. Enseñanza básica. Educación de jóvenes y adultos. Educación especial.
5. Asistencia social: atención a niños y adolescentes. Atención a la familia. Atención a la población adulta. Atención a ancianos. Atención a portadores de deficiencia. Reforma, ampliación o implantación de unidades de asistencia social y de espacios comunitarios. Programa extraclase.
6. Salud: reforma, ampliación y construcción de puestos de salud, de servicios de la red básica, equipamientos para los puestos de salud.
7. Circulación y transporte: depósitos, áreas de embarque y desembarque de pasajeros, señalización, etcétera.

---

dios de futbol y equipamientos deportivos, equipamientos de ocio; f) Rehabilitación y ampliación de centros comunitarios (Ubiratan de Souza, *La experiencia de Porto Alegre*, anexos, p. 68, en Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Ediciones de Serbal, Patronat Flor de Maig, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2000, 84 pp.).

8. Áreas de descanso: plazas y parques, áreas infantiles.
9. Deporte y esparcimiento: campos de fútbol, equipamiento de áreas públicas municipales, reforma o ampliación de centros comunitarios.
10. Iluminación pública.
11. Desarrollo económico, impuestos y turismo.
12. Cultura: equipamientos, descentralización, eventos.
13. Saneamiento ambiental: atención a colonias, colecta selectiva, programa de composta, unidades de selección.

### **Procedimiento para fijar prioridades a la demanda social**

El Presupuesto Participativo abre un horizonte democratizador desde el momento en que emprende un proceso deliberativo en varios niveles: en primer término entre los habitantes de las comunidades vecinales, calles, barrios y colonias (vilas), donde el intercambio de opiniones es directo entre las personas; la participación de la población no sólo ocurre en esta etapa de toma de decisiones, sino que se extiende a todo el proceso en la medida en que está informada y vigilante de todo el proceso en el que están a la vista la pirámide participativa (Foros regionales y Consejo del PP) y el gobierno municipal.

El primer paso es seleccionar las prioridades dentro de los 13 servicios municipales (también llamados “sectores de actividad”), que son variables según los niveles socioeconómicos y la distribución de la población en el territorio. Puesto que la capacidad de atención es limitada, debe considerarse dentro de los distintos ti-

pos de servicios a cuáles obras específicas la población les da prioridad, lo cual naturalmente genera tensiones a resolver de acuerdo al método democrático.

Todas las demandas se presentan personalmente por cualquier medio, incluida la Internet, y serán obligatoriamente evaluadas y deliberadas en los Foros de delegados.

Desde el nivel las comunidades enumeran todas sus demandas dándoles un orden jerárquico de acuerdo con prioridades que ellas mismas establecen. El Reglamento Interno establece dos premisas:

1. Cada asociación, comisión de calle, etc. hace el levantamiento de sus necesidades.
2. En asamblea de cada microregión, las comunidades deciden: *a)* un orden de prioridades por Tema; *b)* en cada Tema, las demandas jerarquizadas.

De este modo, los 13 grupos temáticos (14 considerando que al Saneamiento Básico lo subdividen en dos grupos) toman un orden según el cual la principal demanda temática ocupa el lugar 14, equivalente a 14 puntos, y la última el lugar número 1, equivalente a un punto. Al sumar todas las demandas de todas las microregiones en cada tema, resulta una puntuación acumulada mayor en los temas más demandados, y así sucesivamente.

Además, en distintos temas hay criterios más específicos; por ejemplo, para Pavimentación se priorizan las calles a pavimentar; en caso de empate entre comunidades se aplica el criterio de mayor carencia o infraestructura. De persistir el empate, se aplica el segundo criterio, de población afectada, y si aún persiste el empate, se siguen criterios más específicos: acceso a una escuela, líneas de autobús, acceso a puesto de

salud, vías de abastecimiento y vías interbarrios. En el caso de política habitacional y saneamiento básico, el criterio será el del número de familias beneficiadas.<sup>4</sup>

El segundo nivel de deliberación y decisión lo constituyen 16 consejos llamados Foros Regionales,<sup>5</sup> que se integran con delegados elegidos por las comunidades en cada una de las 16 regiones en que se divide la ciudad; aquí los delegados están mandatados para presentar las demandas de base previamente jerarquizadas, pero que al integrar todas las demandas de la región, sufren un segundo filtro de priorización. Siguiendo estos criterios cada vez más específicos, se establecen las prioridades en cada tema (agrupamiento) de demandas, lo que exige de los delegados “un esfuerzo redoblado” para llegar a acuerdos, lo que a su vez supone una gran capacidad de ser solidarios socialmente. El resultado es una justicia social creada por los propios habitantes de la región pensando en los recursos disponibles en el siguiente año, pero confiando en que las demandas menos importantes serán atendidas gracias a un proceso progresivo plurianual, lo que quizás es uno de los impulsores del sistema participativo.

Así pues, tras la segunda ronda de deliberaciones ciudadanas en el nivel de los Foros Regionales (consejos), comienza la elaboración de la primera matriz presupuestaria: cada una de las 16 regiones presenta al Gabinete de Planificación las prioridades temáticas y la jerarquización de los trabajos. Cada región elabora un documento con las cuatro prioridades entre los 13 temas arriba mencionados. Además se presenta un for-

<sup>4</sup> *Regimentõ Interno. Criterios gerais tecnicos e regionais*, 2005, pp. 20-23.

<sup>5</sup> La ciudad se divide en 16 regiones, que equivalen a lo que se denomina en la ciudad de México a delegaciones políticas.

mulario para cada propuesta de trabajo o de servicios, que la describe e indica su localización y su jerarquía en las demandas. El mismo procedimiento se sigue con las Mesas Temáticas.<sup>6</sup>

Estas Mesas Temáticas merecen una mención especial porque contienen un segundo principio de participación por agrupamientos sociales conforme a temas generales que afectan a la ciudad en su conjunto, como son las organizaciones de empresarios y trabajadores y organismos no gubernamentales. Hay aquí una deliberación pluralista en torno a problemas específicos. Se habla de cinco mesas, pero en el Reglamento de 2005 aparecen seis: Circulación y transporte, Salud y asistencia social, Educación, deporte y esparcimiento, Cultura, Desarrollo económico, tributación y turismo, y Organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental. Cada Mesa Temática elige a dos consejeros propietarios y dos suplentes, que las representan en el Consejo del Presupuesto Participativo de la ciudad.

En la elaboración del Presupuesto y el Plan de Inversiones se sigue el siguiente procedimiento para obtener las prioridades, de acuerdo con las reglas establecidas en el Reglamento Interno:

Se aplican tres Criterios generales (carencia de servicios o infraestructura, población total de la región y prioridad temática de la región) “para la distribución de recursos a las tres primeras prioridades temáticas escogidas globalmente por las 16 regiones”. *a)* Cada región escoge cuatro prioridades dentro de las 13 prioridades temáticas; *b)* son atribuidas notas a las prioridades de cada región; *c)* sumando las notas de todas las prioridades de las 16 regiones se llega a las tres

<sup>6</sup> Ubiratan de Souza, “La experiencia de Porto Alegre”, en Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *op. cit.*

prioridades que sumen la mayor puntuación. De la cuarta a la décimotercera prioridad pueden ser atendidas “considerándose la viabilidad técnica de las demandas y la carencia de infraestructura o servicio de cada región”; recomenzando por la cuarta prioridad.<sup>7</sup>

Lo anterior se ha explicado también por diversos autores de la siguiente manera:

1. Las asambleas de cada una de las 16 regiones y cinco plenaria temáticas escogen en orden de importancia las primeras cuatro prioridades de un conjunto de 13 servicios municipales específicos; luego se ordenan dentro de una escala de mayor a menor prioridad, pero dentro de cada una se da una segunda jerarquización asignándoles puntos: la primera prioridad tiene 4 puntos, en tanto que la cuarta tiene un punto y serán las que más pesarán en la elaboración del presupuesto; las restantes demandas son jerarquizadas pero sin peso (véase Tabla 1).
2. Cuando se termina la segunda ronda deliberativa, todas las prioridades de las 16 regiones son sumadas y se determinan las principales para el año siguiente.
3. Se confrontan las prioridades con los recursos financieros y su distribución entre las regiones.<sup>8</sup>

Como se ha dicho, el procedimiento de selección de las prioridades va desde los barrios a las regiones. Tomemos un ejemplo en la Región Sur en el 2005.

<sup>7</sup> *Reglamento Interno 2005. Criterios generales para la distribución de recursos entre regiones y temáticas*, p. 25.

<sup>8</sup> Zander Navarro, “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Bra-

Tabla 1

<i>Barrios</i>	<i>Número de demandas</i>	<i>%</i>	<i>De 1 a 3</i>	<i>De 4 a 6</i>	<i>7 y más</i>
Tristeza	45	36	17	18	10
Ipanema	26	21	10	7	9
Aberta dos Morros	21	17	3	4	14
Serraria	6	4	4	1	1
Hípica	9	7	2	4	3
No catastrado	5	12	5	6	4
Total demandas	122	97	41	40	41

Fuente: con base en un documento que nos fue proporcionado por Ronaldo Endler, Consejero al Consejo del Presupuesto Participativo (COP), Región Sur, en 2005.

Los datos anteriores muestran una distribución irregular de las demandas, el primer barrio concentra el 36% de las demandas, mientras que los dos últimos apenas suman 11%, esto indica que las necesidades son mayores en algunos barrios y por lo tanto se plantea un mayor número y diversidad de demandas. Esto quizás se explica porque en la región coexisten mezcladas zonas de clase alta, clase media y popular; en los barrios populares las carencias son mayores pero también es mayor la participación ciudadana. Las últi-

---

sil)", en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (coords.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós, Buenos Aires, 1998, pp. 291-332, 309-310. Jorge Sabalza, *La experiencia de Porto Alegre. Estado y administración popular*, 2003. <http://usuarios.lycos.es/alfagua/selección.htm>. Marion Gret e Yves Sintomer, *Porto Alegre. L'espri d' une autre démocratie*, La Découverte et Syros, París, 2002, pp. 45-46, 48-49, 53-54. Véase también el Anexo III, "Criterios para la distribución de los recursos", en Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, El Viejo Topo, España, 2003, pp. 221-227. *Presupuesto Participativo. La experiencia...*, *op. cit.*, p. 9.

mas tres columnas se refieren a las prioridades: los primeros tres barrios presentan mayor diversidad de necesidades y no dejan de plantearlas aunque no estén en el primer grupo donde tienen más posibilidades de ser satisfechas.

Siguiendo el mismo caso de la Región Sur, 78 demandas fueron presentadas principalmente por asociaciones de vecinos (moradores), lo que da una idea de la importancia del fenómeno asociativo. Esto significa que existen asociaciones dentro de los barrios, que hay barrios mejor organizados y más participativos que otros. Entendemos que otras demandas fueron planteadas directamente en las asambleas de barrio y no a través de las asociaciones. Además tiene una segunda significación, que las asociaciones corresponden a la población con mayores carencias y más participativa, porque, según nuestra observación directa y las entrevistas realizadas, la población de más altos ingresos tiene sus necesidades resueltas y participa menos. Por ejemplo, en la misma Región Sur, supimos que en un barrio de clase alta la demanda se centraba en desalojar a un grupo de familias indígenas asentadas en una reserva ecológica, con el fin de extender el negocio inmobiliario (véase Tabla 2).

Esta lista es indicativa de la influencia de las asociaciones en la formulación de las demandas prioritarias, pero no es exhaustiva; otra lista de los participantes en la elección de delegados al Foro de la Región Sur indica que el fenómeno de las asociaciones vecinales es mucho más amplio, de modo que los representantes de las asociaciones son responsables de asistir a las asambleas de barrio a presentar las demandas respectivas.

En fin, las prioridades de todas las regiones se sintetizan en las prioridades de la ciudad, pero combinando

**Tabla 2**  
**Demandas por entidades (asociaciones), 2005**

	<i>Número de demandas</i>
AMBI	30
Asociación Comunitaria Imperial Park	1
ACQJUR	5
Asociación de Moradores Dorival Castilho	3
ACOREL	3
Asociación de Moradores Bc. Do Guará	2
Asociación de Moradores Bc. Clementel	1
Asociación de Mor. Comunitarios Sta. Cruz	3
Aldeia da Fraternidade	5
Asociación de Moradores VI Pellin	3
Asociación de Moradores Morro Alto	4
Asociación de Moradores Jd. Juca Batista	4
Asociación de Moradores Bc. Do Adelar	7
Asociación Parada 42	1
Creche (guardería) Passo a Passo	1
CEPI Bandeirantes	2
Forum OP Sur	1
Hamilton Viegas	1
Elton Carlos Delandria (morador de Jardim Urubatã)	1

Fuente: con base en un documento proporcionado por Ronaldo Endler, Consejero al Consejo del Presupuesto Participativo (COP), Región Sur. Hemos castellanizado algo de la redacción original en portugués para mayor claridad.

criterios para dar un sentido de equidad a todo el plan. Así, por ejemplo, la primera prioridad en cada año entre 1994 y 2000 fueron: la regularización del uso de la tierra, la política habitacional, pavimentación y saneamiento básico.<sup>9</sup>

La selección de las primeras tres prioridades no muestra un comportamiento regular, ya que alguno de los

<sup>9</sup> *Historia del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, CIDADE, Centro de Asesoría y Estudios Urbanos Rua Antão de Farias, 50-Bom Fim Porto Alegre, RS, Brasil.

rubros, como pavimentación, tiene gran importancia en los primeros años, disminuye en otros y vuelve a aumentar al final: otras demandas, como educación, tienen poca o ninguna prioridad al principio pero reaparecen con fuerza en los últimos años; la vivienda es oscilante, pero la salud sólo en un año tuvo gran prioridad.

De manera resumida, se puede decir que las necesidades sociales son percibidas por la población de distintas maneras, conforme a los intereses propios de las clases y estratos sociales, de la antigüedad de su asentamiento en la ciudad, la urgencia de los problemas y de la capacidad para obtener respuesta a sus demandas. La variación del tipo y frecuencia de las demandas parece estar fuertemente relacionada con un grado progresivo de satisfacción. Esto se observa en el número y la variedad de las demandas, a partir de lo más apremiante definido por las comunidades.

Es ilustrativo de esta dinámica el caso de las políticas sociales aplicadas bajo la tercera administración del PP, con Raúl Pont como alcalde, cuando el grupo de temas-demandas, educación, salud, asistencia social y habitación, llegó a crecer 32.7 en 2001 respecto a 1996, ya bajo las directrices de un Plan Plurianual. Fue el fruto de la presión de instancias como el Consejo Municipal de Asistencia Social, el Foro de Entidades (organismos sociales) y el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente, que permitió intensificar la discusión sobre la necesidad de ampliar los recursos en estas áreas. Así, por ejemplo, el tema Asistencia Social comenzó a ser priorizado en las regiones a partir de 1999: en 1996 sólo una región lo puso como prioridad; en 1997, dos; 1998, tres; 1999, ocho; 2000, 12; 2001, nueve. En términos de recursos, el gasto pasó de 19.3 millones de reales (moneda de

Brasil) a precios corrientes, a 23.4, con una tasa de crecimiento real de 21 por ciento.<sup>10</sup>

### Criterios generales de distribución de los recursos

En el nivel de la ciudad, el propósito es compensar los desequilibrios sociodemográficos entre las regiones. En esto desempeña un papel destacado la administración municipal desde 1991, cuando se le asigna la facultad de elaboración técnica del coeficiente de carencias. Aquí interviene un mecanismo correctivo que asegura la equidad en el reparto, adicionando a las Prioridades Temáticas de la región los criterios de población total de la región y las carencias en servicios o infraestructura. Si bien el momento más significativo en cuanto a la democracia participativa es la expresión de las demandas prioritarias en cada región, estos dos criterios adicionales no fueron objeto de deliberación por los consejos regionales. Estos criterios han evolucionado, pero la tendencia que se observa es a garantizar un cierto grado de satisfacción de necesidades a todos los grupos sociales, que podrían no quedar cubiertos si se atuviera al solo criterio de un alto nivel de participación comunitario.

En 1989-1990 los criterios utilizados para la distribución de los recursos a las regiones<sup>11</sup> eran: nivel de

<sup>10</sup> André Passos Cordeiro y Assis Brasil Olegario Filho, "O processo democrático de discussão a dos recursos e ações públicas em Porto Alegre", en Raul Pont (coord.) y Adair Barcelos (org.), *Porto Alegre, uma cidade que conquista*, pp. 70-72.

<sup>11</sup> La división territorial de la ciudad por regiones tiene sus equivalentes en cada país; algunos autores, por ejemplo, lo traducen como distritos, en cierto modo submunicipalidades; en el caso de la ciudad de México el ámbito equivalente es la Delegación Política.

participación popular en las regiones, contribución de la región al desarrollo de Porto Alegre, población total y población afectada por carencias graves de servicios e infraestructura. Prácticamente en 1991 la distribución de los recursos se hizo atendiendo la demanda de servicios de las regiones más activas en vez de orientar las inversiones de acuerdo con las áreas de mayores carencias. Estos sectores recibieron en los primeros años entre el 65 y el 70% de los recursos, pero hubo descontento en las zonas menos favorecidas por este mecanismo. De ahí que los criterios de nivel de participación popular e importancia de la región para el desarrollo de la ciudad fueran suprimidos en 1991, por ser menos objetivos y susceptibles de reintroducir el clientelismo. En cambio, en 1992 se enfatizaron los criterios de población total y grado de carencias de la población, siempre sujetos a selección de prioridades por los habitantes. En adelante sólo se modificaron los valores (peso o coeficientes, como también se les llama) dados a cada uno de estos criterios, sobre todo el de carencia de servicios e infraestructura urbana de la región, así como los valores atribuidos a las otras prioridades.<sup>12</sup>

La causa del desequilibrio en el reparto al interior de los sectores populares era que las zonas más movilizadas y pobladas tenían mayor capacidad de presión en detrimento de otras; esto era notorio en el método para elegir delegados vecinales en las 16 regiones, según el cual el número de delegados depende del número de personas participantes en las asambleas de barrio, por lo que los barrios más participativos eligen a un número mayor de delegados, en tanto que las regiones menos pobladas y menos organizadas cuen-

<sup>12</sup> Gret e Sintomer, *Porto Alegre. L'espori d'...*, *op. cit.*, p. 59.

tan con menos delegados. Ese desbalance en la representación en la estructura participativa a favor del binomio peso demográfico y grado de participación encontró su corrección en el nivel superior de la pirámide, el consejo de la ciudad (CPP), donde las 16 regiones tienen el mismo número de delegados.

La preocupación por mejorar la situación de la población más pobre (discriminación positiva o acción afirmativa) fue atendida con un refinado procedimiento de asignaciones, que se explica enseguida.

Dicho de manera resumida, de acuerdo con Fedozzi, una vez

definidas las prioridades regionales y temáticas, la distribución entre ellas resulta de la aplicación de criterios objetivos definidos por el Consejo de Presupuesto que son aplicados a cada uno de los sectores de inversiones conforme se detalla: Son criterios para distribución de la inversión: 1) carencia de servicio o infraestructura urbana; 2) población en áreas de carencia máxima (este criterio fue excluido por el Consejo de Presupuesto de la distribución de los recursos de inversión a partir de 1996); 3) población total de cada región del Presupuesto Participativo; 4) prioridad atribuida por la región a los sectores de inversiones demandados por ella.

La primera prioridad se orienta a atender la mayor carencia deservicios, por lo que “no basta con que la región sea muy grande [...] Si es una región no carente, el peso se relativiza”. Según Fedozzi, el hecho significativo de esta jerarquización es que las “comunidades no sólo lo comprendieron sino que están practicando la justicia distributiva: cuanto más carente la región, más recursos va a recibir”.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Luciano Fedozzi, “Presupuesto Participativo y esfera pública.

Reproducimos a continuación la descripción que ofrece Fedozzi de los pesos y medidas:

1) La población residente en la región o área de carencia en cuestión. Así, cuanto mayor es la población total de la región o la población residente en las áreas de carencia, mayor es el puntaje atribuido al caso; 2) El grado de carencia que la región presenta en el ítem de inversión de que se trata. De la misma forma que el criterio anterior los puntajes indican que cuanto mayor fuera la carencia de la región en ese ítem, mayor será el puntaje para ese caso; 3) El grado de prioridad atribuido al ítem de inversión elegido en cada región. Cuanto más prioritaria fuera la demanda sectorial indicada por la región mayor será su puntaje en aquel sector de inversión en cuestión.<sup>14</sup>

Adicionalmente, hay que aclarar, cada criterio presenta una base de medición diferente: el grado de carencia en porcentaje, la población según una escala de densidad y las prioridades de más a menos, como se indica en el Cuadro 1. Para dar una idea más precisa, Fedozzi lo describe así:

hay una nota conforme al porcentaje de carencia. Por ejemplo, tomemos el caso de pavimentación: si la región tiene hasta el 25% de las calles no asfaltadas, le corresponde nota 1. Si la región es altamente carente (más del 5% de las calles no asfaltadas) tiene nota 4. La nota al interior de cada criterio multiplicado por el peso de cada criterio, clasifica la región.

---

Elementos para un debate conceptual”, en Nilton Bueno Fisher y Jaqueline Moll (comps.), *Por uma nova esfera pública – a experiência do orçamento participativo*, traducción Jorge Dobal, Vozes, Petrópolis, 2000, pp. 38-39; Fedozzi 1, pp. 9-10.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

Enseguida se añaden las prioridades acordadas por la población de cada región. Por ejemplo, continúa el autor, si una región escogió como primera prioridad el saneamiento, ésta tendrá nota 4, la nota mayor.<sup>15</sup>

Por ejemplo en el rubro pavimentación: en el '92 se concluyó que la capacidad de la intendencia para realizar pavimentación sería sólo 21 km. En el '89 la falta de pavimentación era de 500 km. Actualmente, según datos oficiales [...] están realizando 20-25 km por año, el aumento no ha sido muy grande. Entonces, en el año '92 los recursos alcanzan para 21 km.

Los cuales se distribuyeron de acuerdo con los pesos y las notas. El caso concreto de una región: total de puntos obtenidos: 19 (que representa 6.35%, acorde al peso de criterios); total a distribuir: 1 374 metros; finalmente, las reuniones intermedias de las comunidades deciden cuáles calles serán pavimentadas. En suma, “es un sistema que no depende de los votos, que no corre riesgos de dejar lugares olvidados”.<sup>16</sup>

A cada criterio se le atribuye un puntaje (notas), que varía de 1 a 4. En el Cuadro 1 aparecen los cuatro criterios arriba mencionados, pero es necesario recordar que desde 1996 se fusionaron en uno solo los criterios de población del área de carencia y población total.

El criterio población en áreas de carencia máxima de servicios o infraestructura fue suprimido en 1996. En 1997 se hizo un ajuste en los pesos: carencias de servicios y de infraestructura (peso 4); población total de la región (peso 2) y prioridad temática, escogidas

<sup>15</sup> Fedozzi, “Presupuesto Participativo. La experiencia...”, *op. cit.*, p. 10.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 11.

**Cuadro 1**  
**Crerios y puntajes de distribución de inversiones.**  
**Presupuesto Participativo de la Prefectura Municipal**  
**de Porto Alegre, 1992**

<i>Carencia de servicios o infraestructura</i>		<i>Peso 3</i>
hasta 25%		1 punto
de 26 a 50%		2 puntos
de 51 a 75%		3 puntos
de 76% o más		4 puntos
<i>Población en áreas de carencia máxima de servicios o infraestructura</i>		<i>Peso 2</i>
hasta 4.999 habitantes		1 punto
de 5.000 a 14.999		2 puntos
de 15.000 a 29.999		3 puntos
más de 30.000		4 puntos
<i>Población total de la región</i>		<i>Peso 1</i>
hasta 4.999 habitantes		1 punto
de 50.000 a 99.999		2 puntos
de 100.000 a 199.999		3 puntos
más de 200.000		4 puntos
<i>Prioridad de la región</i>		<i>Peso 2</i>
de 4ª prioridad o más		1 punto
3ª prioridad		2 puntos
2ª prioridad		3 puntos
1ª prioridad		4 puntos

Fuente: Gabinete de Planificación (Gaplan). Tomado de Fedozzi, "Presupuesto Participativo y esfera...", *op. cit.*

por la región (peso 4). Nuevamente en el 2000 se hace otro ajuste al peso del criterio de prioridad temática de la región (peso 5) y las notas se mantienen igual: primera prioridad 4, etcétera.<sup>17</sup> Esta última asignación de los pesos se mantiene incluso en el Reglamento Interno de 2005, “Criterios generales para la distribución de los recursos entre las regiones y temáticas (OP 2002-2005)”.<sup>18</sup>

El criterio población total de la región tuvo una modificación, quizás para ajustar la densidad poblacional de las regiones a su tamaño real. Por consiguiente se le asignó valor 2.

Hasta 25 mil habitantes	nota 1
De 25 mil a 45 mil	nota 2
De 45 mil a 90 mil	nota 3
Por encima de 90 mil habitantes	nota 4

El criterio carencia del servicio o de la infraestructura tuvo peso 4. Respecto a los rangos fijados en 1992, en el 2002 se modificaron los dos primeros rangos, podría ser para beneficiar un poco a las regiones con menores necesidades. Los dos últimos rangos no variaron, y así permanece en el Reglamento de 2005.

De 01% a 14.9 %	nota 1
De 15% a 50.9%	nota 2
De 51% a 75.99	nota 3
De 76% en adelante	nota 4

<sup>17</sup> Ubiratan de Souza, “La experiencia de Porto Alegre”, anexos, p. 73, en Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Ediciones de Serbal, Patronat Flor de Maig, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2000.

<sup>18</sup> Anexo III, “Criterios para la distribución de los recursos”, en

La comparación entre los esquemas de distribución de los recursos en 1992 y en 2002 constata el carácter dinámico del proceso, en un ajuste regular de los intereses que es necesario tomar en cuenta mediante la democracia deliberativa. Así se garantiza, al menos teóricamente, la equidad en la asignación de los recursos, combinando la proporción de las carencias de la población con las prioridades que ella escoge. Dicho de otra manera, se combina la deliberación y el cálculo distributivo; es un resultado del consenso social y la viabilidad técnica.

Resumiendo, estos criterios son significativos porque encierran el principio de equidad. Al respecto, Fedozzi afirma que se llegó a esta fórmula hasta el tercer o cuarto año de la experiencia participativa, consistente en

criterios para cada sector prioritario de inversión, elegidos con objetivos transparentes, con valor universal, discutidos por los Consejeros del Presupuesto. Esos criterios tienen pesos diferenciados, estableciendo al interior de cada criterio notas para clasificar las regiones y las demandas.

Finalmente, “los recursos recibidos por región (mediante ese cálculo de criterios que contienen pesos y puntos [notas] en cada sector de inversiones y de acuerdo con la jerarquía propuesta) se transforman en obras conforme la jerarquía anteriormente discutida”.<sup>19</sup>

No hay que olvidar que además de la distribución territorial existe un segundo plano de participación que

---

Boaventura de Sousa Santos, *Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre*, El Viejo Topo, España, 2003, pp. 221-227.

<sup>19</sup> Luciano Fedozzi, “Presupuesto Participativo...”, *op. cit.*

Tabla 3

Facsímil de aplicación del método de distribución de inversiones de pavimentación. Prefectura de Porto Alegre, 1992

<i>Planilla 1. Cálculo de puntuación total de la microrregión. Sector Pavimentación</i>										<i>Total recursos</i>	<i>1 602 300 000</i>	
										<i>Compromisos</i>		
										<i>Disponible</i>	<i>1 602 300 000</i>	
										<i>inversiones</i>		
<i>Microrregión</i>	<i>Carencias</i>		<i>Población carente</i>		<i>Población total</i>		<i>Prioridad de la región</i>		<i>Puntaje</i>	<i>21 000 m</i>		
	<i>Peso</i>	<i>Punto</i>	<i>Total</i>	<i>Peso</i>	<i>Punto</i>	<i>Total</i>	<i>Peso</i>	<i>Punto</i>				
1. Ilhas	3	4	12	2	2	4	1	1	8	25	8.36	1 755.85
2. Hun-Navegantes	3	1	3	2	2	4	1	2	2	11	3.69	772.58
3. Leste	3	2	6	2	4	8	1	3	2	8	8.36	1 755.85
4. L. Do Pinheiro	3	3	9	2	4	8	1	1	2	20	6.69	1 404.68
5. Norte	3	1	3	2	4	8	1	3	2	6	6.69	1 404.68
6. Nordeste	3	2	6	2	3	6	1	1	2	19	6.35	1 334.45
7. Partenon	3	3	9	2	4	8	1	2	2	27	9.03	1 896.32
8. Restinga	3	2	6	2	3	6	1	1	2	21	7.02	1 474.92
9. Gloria	3	2	6	2	4	8	1	2	2	24	8.03	1 685.62
10. Cruzeiroiro	3	2	6	2	4	8	1	2	2	4	6.69	1 404.68
										<i>Total</i>	<i>General</i>	<i>Valor a distribuir</i>

11. Cristal	3	0	0	2	1	2	1	1	1	2	4	8	11	3.69	772.58
12. Centro-Sul	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	3	6	25	8.36	1 755.85
13. Extremo Sul	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	2	4	17	5.69	1 193.98
14. Eixo Da Baltazar	3	0	0	2	2	4	1	3	3	2	3	6	13	4.35	913.04
15. Sul	3	2	6	2	1	2	1	1	1	2	2	4	13	4.35	913.04
16. Centro	3	0	0	2	1	2	1	4	4	2	1	2	8	2.69	561.97
													100		21 000 m

Total = Peso x Puntos (calc. p/c/Criterio) Puntuación Total = Suma de Totales de c/Criterio.  
Tomado de Fedozzi, "Presupuesto Participativo y esfera..." *op. cit.*

son las cinco comisiones (mesas) temáticas donde los sectores sociales intervienen de acuerdo a temas de interés común, cuyas propuestas también se incorporan a la planeación de las inversiones.

Para elaborar esta matriz presupuestaria también se tendrán en cuenta otros factores adicionales a los “criterios” y prioridades antes comentados: 1. Propuestas del gobierno que tiene la obligación de proponer proyectos de interés global para la ciudad; 2. Proyectos y obras estructurales definidos en el plan plurianual, así como otras inversiones anteriores que requieran recursos para llevarse a cabo; 3. Necesidades fiscales (económicas), o sea los ingresos del ayuntamiento para mantener los servicios prestados a la población (agua potable, luz, basura, etcétera); entonces se ha de considerar el aumento constante de los ingresos públicos, aumento de la productividad y rebaja en los costos de los servicios asegurados; 4. Finalmente, debe reservarse un porcentaje del presupuesto para la realización de obras de urgencia.<sup>20</sup>

Con todos estos factores el Gabinete de Planificación (Gaplan) elabora el anteproyecto presupuestario, que se presenta a todos los servicios y departamentos del ayuntamiento que también presentan sus propuestas presupuestarias. El anteproyecto es examinado por la Comisión Financiera integrada por varias dependencias del ayuntamiento.

<sup>20</sup> “¿Qué es y cómo funciona el presupuesto participativo?” (3 p.). Octubre\_1917, 19/03/02. <http://comunistas.net>. Fedozzi, “Presupuesto Participativo y esfera...”, *op. cit.*, p. 11; Ubiratan de Souza, “La experiencia de Porto Alegre”, anexos, p. 73, en Tarso Genro y Ubiratan de Souza, *El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Ediciones de Serbal, Patronat Flor de Maig, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2000, pp. 50-52.

Aprobado el presupuesto por el Consejo y el Ejecutivo municipales, se convierte en una propuesta de ley que se pone a consideración de la Cámara Municipal, la que finalmente tiene la facultad de aprobar el presupuesto, que será puesto en práctica al año siguiente. Pero el proceso no termina ahí, ya que la ciudadanía es de nuevo informada. Según lo dijo Tarso Genro, “después editamos miles de ejemplares de un librito que permite fiscalizar cada paso del dinero público, los 600 millones de dólares del presupuesto de Porto Alegre”, cifra que se alcanzó en el segundo mandato.<sup>21</sup>

### El Presupuesto Participativo y la economía social

El régimen de Presupuesto Participativo tiene una injerencia múltiple en la economía social y solidaria. En primer término está el significado literal, es decir, la democracia participativa en la determinación del presupuesto público, que por su naturaleza es el producto de la actividad económica de la sociedad en su conjunto. La práctica clasista establecida históricamente consiste en la determinación del presupuesto de los gobiernos locales (omitiendo por ahora el problema de un modelo nacional) mediante un arreglo entre gobernantes-tecnoburocracias y élites económicas capitalistas. Implica una orientación clasista en la aplicación de los recursos públicos, excluyendo a las mayorías sociales que también contribuyen a formar esa masa de recursos.

Pero el gasto y la inversión públicos tienen un significado que se extiende a un diseño de orden social. La democracia participativa es un sistema basado en la

<sup>21</sup> Luis Amiguet, “Tarso Genro”, entrevista, *La Vanguardia*, España, 26 de julio de 2001.

intervención directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, desde las comunidades distribuidas en el territorio y desde los sectores de interés específicos, que de esta manera dan curso a la expresión y deliberación de las necesidades individuales, comunitarias y sociales. En función de los recursos disponibles, crea un mecanismo de toma de decisiones sobre las necesidades a atender según las prioridades fijadas por ellas mismas. La participación-representación de las comunidades constituye un tipo de estructura nuevo, una nueva institución mixta en la que participa el gobierno local sin que aquella pierda su autonomía. Se da por entendido que esa estructura participativa es universal, incluye a todos los sectores y clases sociales en la medida de su participación, pero también incluye una racionalidad técnico-política que el gobierno democrático imprime para dar un sentido de integración de la unidad social en su conjunto y en largo plazo.

El régimen de Presupuesto Participativo orienta decisivamente la aplicación de los recursos públicos en el suministro de servicios colectivos (agua, energía eléctrica, infraestructura urbana, salud, educación, recreación, etcétera), y con ello incide en el nivel de vida de las personas, los grupos y la sociedad local. En la medida en que la distribución atiende en primer lugar a los sectores sociales con mayores carencias (acciones afirmativas o discriminación positiva), es una fuerza niveladora de la distribución del ingreso, no menos importante que cierta equidad que introduce la negociación del salario y de las condiciones del trabajo en las relaciones entre capital y trabajo; otro factor de equilibrio es el fortalecimiento de los productores colectivos (cooperativas, comunidades) frente a los grupos capitalistas, lo cual incide en la democracia económica.

El pp demuestra que es una vía efectiva para la reactivación económica y el desarrollo equilibrado entre sectores de la economía y regiones, aplicando políticas que estimulan la creación de empleos en el sector público, las empresas privadas y la economía solidaria. Las políticas públicas influyen entonces conscientemente en la inclusión duradera de los trabajadores en la economía, contrarrestando las tendencias neoliberales al desempleo estructural, la precarización del trabajo y la búsqueda de soluciones individuales mediante la economía informal. Se sabe que la magnitud de esta influencia depende de la relación de fuerzas en el campo más amplio de la relación entre las clases a escala nacional, pero la democracia participativa interviene en el resultado en la medida de su generalización en las localidades.

La democracia participativa también cuenta en la remoción de obstáculos a la expansión de la economía solidaria, como componente explícito de las políticas públicas a través de diferentes medidas, a saber:

- La adaptación de la administración municipal para dar fácil acceso a los procedimientos administrativos en la creación de empresas y organismos solidarios.
- La dedicación de fondos públicos para el crédito accesible a las empresas solidarias.
- La formación de asociaciones mixtas entre empresas solidarias y sector público.
- La articulación entre las políticas públicas a favor de la economía social (empleo, protección al medio ambiente, salud, etcétera) y la participación de empresas y organismos solidarios. Parte importante de esta cooperación es la con-

tratación de obras y servicios con el sector de la economía solidaria, que frecuentemente es un campo privilegiado para el sector privado con su cauda de tráfico de influencias y corrupción.

- El fomento de “incubadoras” de empresas solidarias, relacionando la investigación en instituciones públicas con los grupos de emprendedores solidarios. Una muestra de esta actividad nos la da Elena Bins. La prefectura de PA creó un programa de incubadora de economía solidaria; por ejemplo, se creó una asociación de pequeños propietarios de farmacias para comprar colectivamente, donde el ingreso está limitado, y nadie puede ser propietario de más de dos farmacias. Otra asociación es para producir comida. Hay huertas urbanas que comercializan directamente. Bajo los gobiernos del PT la economía solidaria tenía mucho apoyo, con el nuevo gobierno (PPS, 2005) ha disminuido.<sup>22</sup>
- La vinculación entre educación pública y la formación (capacitación, actualización y divulgación del conocimiento) de los grupos solidarios.

Otras diversas facetas desplegadas por el Presupuesto Participativo requieren ser estudiadas en la perspectiva de un modelo de desarrollo guiado por la justicia social, pero ciertamente podemos apreciar un horizonte de posibilidades para emprender un cambio social decisivo, que revierta la desigualdad social y la desigualdad en la distribución de los recursos económicos y del poder político.

<sup>22</sup> Entrevista a Elena Bins, investigadora de la ONG CAMP, Porto Alegre, 29 de agosto de 2005.

## Límites y desafíos

Una limitación estructural para el modelo de Presupuesto Participativo es la escasez de recursos. Si bien la racionalidad democrática permitió una mejoría en los ingresos fiscales y un aumento importante en los gastos de inversión, es previsible que en el futuro no mejore notablemente a causa de obstáculos externos, el aumento del monto de los gastos fijos y la deuda pública, entre otros, limitaciones que hacen moderar una visión idealizada del PP.

Es interesante observar que los progresos realizados gracias al PP se han hecho contra la tendencia a volver al centralismo financiero anterior a la restauración de la democracia. En este sentido, Raúl Pont, prefecto de Porto Alegre 1997-2000, al hacer un balance de su gestión denunció que la Constitución de 1988 avanzó en dirección a la autonomía federativa y la descentralización administrativa y tributaria. De hecho, en 1991 se llegó hasta un reparto que permitió a los municipios alcanzar 16.5% de los impuestos disponibles, a los estados 28% y a la Unión 55.5%. Pasados 10 años, “con la complicidad del Congreso, el gobierno federal defrauda la Constitución, afrenta los principios de 88 y altera radicalmente la distribución de los impuestos en el país”, y además transfirió unilateralmente servicios con cargo a los estados y municipios.

Del ingreso tributario total, en 1990 la Unión disponía del 67.3%, los estados el 29.6% y los municipios 3.08; en contraste con 1999, cuando la Unión aumentó a 70.5% de los ingresos brutos por impuestos y contribuciones, los estados cayeron a 25.5% y los municipios apenas aumentaron a 3.9%. De los ingresos tributarios disponibles, después de las transferencias

constitucionales, la Unión disponía en 1990 de 57.1%, los estados 28% y los municipios 14.8%; en cambio en 1999 la Unión concentró 62.3%, los estados 23.6% y los municipios 14.09%. En fin, lo que Raúl Pont propone como cambio en la política fiscal es una participación de 20% para los municipios de la carga tributaria disponible a nivel federal.<sup>23</sup>

El problema sigue siendo, como lo advierte Odir A. Pinheiro, que los municipios brasileños tienen un papel secundario en el reparto de los recursos federales y estatales, y sólo las ciudades grandes y medias pueden alcanzar un nivel de la mitad de ingresos de fuentes propias, los demás dependen de las políticas federales y estatales. No obstante, la política de PP en Porto Alegre ha tenido una influencia decisiva en la reactivación y el crecimiento de la ciudad, y en consecuencia de sus ingresos fiscales.<sup>24</sup>

De lo anterior se desprende que la elevación del nivel de vida y de los servicios de la ciudad ha dependido del esfuerzo local. El mismo Pont se congratula de que el régimen de Presupuesto Participativo había logrado triplicar los ingresos del municipio de 1988 al 2000. Lo más destacable es que en obras, servicios, desarrollo y economía, los gastos e inversiones se triplicaron en el 2000 respecto a 1989; en el área social (habitación, educación, salud y asistencia social), los gastos e inversiones nuevas se cuadruplicaron en el mismo periodo. El gasto en política social pasó de

<sup>23</sup> Raúl Pont, "Porto Alegre e a luta pela democracia. Igualdades e qualidade de vida", en Raúl Pont (coord.), *Porto Alegre, uma cidade que conquista. A terceira gestao do pr no governo municipal*, Artes e Ofícios, Porto Alegre, Brasil, 2000, pp. 13-14, 25.

<sup>24</sup> Odir Alberto Pinheiro Tonollier, "A política fiscal em Porto Alegre", en Raúl Pont (coord.), *Porto Alegre, uma cidade...*, op. cit., pp. 35-44.

91 millones de reales en 1989, primer año del gobierno participativo con Olivio Dutra, a 360 millones en 1999-2000. En desarrollo urbano se pasó de 134 millones a 358. En desarrollo económico se pasó de 2.7 a 8.6 millones. En cultura, recreación y turismo, de 2.6 a 15.1 millones de reales en el mismo periodo, pero en 1996 había llegado a casi 20 millones.<sup>25</sup>

Sin demérito de los progresos realizados con recursos limitados, al situar el paquete de recursos deliberados y ejercidos según el Presupuesto Participativo dentro del total de presupuesto municipal, surge el problema de que la proporción aún es pequeña y que se deben examinar las posibilidades y limitaciones para que aumente. Lo reducido de la proporción indica el grado en que la estructura participativa pesa en la conducción del gobierno municipal, que sin embargo sigue disponiendo de un amplio margen de recursos.

En Porto Alegre la proporción del presupuesto municipal bajo gestión del COP es de 12% en 2005, habiendo comenzado desde 7%. Por eso el presupuesto no puede resolverlo todo.<sup>26</sup>

En este sentido, Ana Clara Torres y Grazia de Grazia realizaron una importante investigación comparativa sobre 103 municipios con el PP en Brasil en el periodo 1997-2000; encontraron datos al respecto en 55 municipios, de los que, de manera resumida, resultó que en 36 de ellos la proporción del presupuesto global deliberada en el PP se concentró en el rango de 1 a 10%; 10 municipios sumaron de 11 a 20%; en nueve casos el rango fue de 31 a 40% y más. De esta baja propor-

<sup>25</sup> Raúl Pont, "Porto Alegre e a luta...", *op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>26</sup> Entrevista con Antonio Lima, funcionario municipal para la vinculación con el Consejo del Presupuesto Participativo, 23 de agosto de 2005.

ción las autoras del estudio citan que el PP corre el riesgo de convertirse en un sustituto de las “secretarías para pobres”; aunque visto de manera positiva, contiene potencialidades.

En opinión de las autoras,

la cuña democrática creada por el Presupuesto Participativo potencialmente capaz de permitir la superación de prácticas oligárquicas, clientelistas y corporativistas y la vivencia de cogestión necesita ser comprendida como un desafío global, que envuelve, en sus varios ángulos político-administrativos y económico-financieros, la resistencia a su transformación en un espacio “participacionista” de los gobiernos locales y, por tanto, valorizado apenas por permitir el tratamiento estratégico de las contradicciones sociales.

El estudio examina con más detalle la proporción de las inversiones que es deliberada en el PP dentro del presupuesto global. De los 55 municipios de la muestra, resumimos, los que deliberan de 1 a 20% fueron 20 municipios; de 21 a 40%, nueve casos; de 41 a 60%, siete; de 61 a 90%, ocho; los que declararon deliberar sobre el 100% de las inversiones sumaron 22 municipios. Son más los municipios que deciden sobre una parte mayor o el todo del presupuesto de inversiones. Concluyen de lo anterior que se abrió un cuña de participación para decidir sobre inversiones, aunque, por otro lado, observan la falta de una política más amplia para el municipio, ya que las políticas deliberadas por el PP se concentran en la recaudación de impuestos, y menos en los convenios y financiamientos externos, que son cada vez más relevantes para la estrategia de desarrollo local.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ana Clara Torres Ribeiro y Grazia de Grazia, *Experiencias de*

El hecho de que por lo general es la presidencia municipal la que legalmente tiene la facultad de decidir e integrar el proyecto de presupuesto y presentarlo a la legislatura local, muestra que los resultados del ciclo participativo son apenas uno de los elementos a considerar dentro de un conjunto más amplio de compromisos.

La planeación de las inversiones compromete crecientes recursos en lo sucesivo, causando que en lo inmediato se reduzca el presupuesto disponible; la inversión plurianual en obras grandes obliga a reservar cantidades en los años siguientes, monto que se deduce del ejercicio en el año presente. Visto en el largo plazo, se puede apreciar que es un problema que afecta más a la imagen que al contenido bajo el supuesto de que estas obras fueron previamente deliberadas y decididas conforme al sistema de democracia participativa, cuyo propósito es satisfacer necesidades de la ciudad vista en su conjunto y en el largo plazo. Entonces la cuestión que se plantea es en qué grado se afecta la inversión a corto plazo y cuál es la importancia cualitativa de las necesidades cuya satisfacción se posterga.

La cuestión radica en que el aumento de las inversiones en áreas sociales como educación y salud implica el aumento del gasto permanente en personal y servicios. Ante esta situación se presentan dos posibilidades: o bien la tendencia es a reducir la parte efectiva de la inversión nueva anual, o bien se aumentan los ingresos públicos con un criterio de justicia fiscal, de lo cual la población deberá hacer conciencia y resol-

---

*Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*, Editora Vozes-Fórum Nacional de Participação Popular, Petrópolis, Brasil, 2003, pp. 86-97.

verse en las instancias participativas de decisión. Así pues, la obtención de mayores ingresos implica soluciones de mayor complejidad, y pone en cuestión en primer término el esquema de reparto de los recursos de la Federación.

Regresando el problema de la crisis fiscal al ámbito local, se puede apreciar una contradicción que tiene actualidad: la de hacer recaer la realización de la inversión pública en los ingresos fiscales, que tiende a estancarse dentro de un cierto límite, frente a la propuesta de incluir a la empresa privada en una escala más amplia mediante inversiones deducibles de impuestos, cuya devolución implica una reducción de los ingresos fiscales contra un aumento de las obras públicas. La cuestión será entonces si se mantiene la lógica participativa que lleva a satisfacer necesidades de las comunidades, o si la inversión privada tenderá a los arreglos con el gobierno en vistas a grandes obras que convienen a las empresas.

Según nos explicó el asesor parlamentario estatal Pablo Tarso,<sup>28</sup> el alcalde electo en 2005 por una coalición encabezada por el Partido Popular Socialista que desbancó al PT, José Fogaza, alienta un proyecto denominado “gobernanza local solidaria” que involucraría a empresarios y actores de la sociedad civil; el sector privado podría aportar recursos que se adicionarían a los públicos mediante un esquema de deducción de impuestos, lo que a la postre representan recursos públicos devueltos a los empresarios. El proyecto alude a la responsabilidad social de las empresas, que se podría identificar con cierta filantropía de izquierda, que no sería estrictamente desinteresada debido al estímulo

<sup>28</sup> Entrevista con Pablo Tarso, asesor de la Legislatura de Río Grande do Sul, 26 de agosto de 2005.

lo de la deducción de impuestos. Queda de todas maneras una ambigüedad respecto al carácter de la participación empresarial, ya que se admite que no participan en las asambleas vecinales porque no les hace falta nada, al tiempo que las inversiones estarían ligadas a los negocios en la obra pública.

El proyecto del nuevo alcalde José Fogaza y el secretario de gobernanza local, Bugato, está en proceso de definición y en 2005 no tenía aún financiamiento. La idea es dar una dimensión territorial y de largo plazo que subsane deficiencias, ya que el inmediatismo provoca una pulverización de los recursos. Así pues, la intendencia debe convencer sobre la necesidad de hacer grandes inversiones, que son las demandas institucionales a dirimir por el Consejo del PP, o resolverlas por fuera de él.<sup>29</sup>

Se puede observar una oposición de intereses: de un lado los representantes comunitarios que presionan por un aumento en las inversiones para satisfacer necesidades inmediatas de la población local; por otro la visión del gobierno municipal que contempla las necesidades de la ciudad en su conjunto. La suspicacia que despiertan las grandes obras viene de que las realizan

<sup>29</sup> La aportación privada en servicios públicos ya existe legalmente, como en el caso del consejo para guarderías. Para el mantenimiento de una escuela, el COP aporta 60% y se busca que el restante 40% provenga de empresas privadas que pueden deducir impuestos hasta un límite de 1% y las personas físicas hasta 6%. Por ejemplo, en el barrio Santa Teresa, Ronaldo Endler y César Ramos nos explicaron que existen “aparcerías”, las empresas privadas aportan financiamiento para las guarderías de los centros comunitarios y les devuelven los impuestos. Para el gasto en asistencia social el gobierno federal aplica una inversión de equilibrio entre municipios ricos y pobres. Por ejemplo, el municipio presenta proyectos y los gobiernos federal y estatal deciden su parte de financiamiento.

grandes empresas que obtienen grandes ganancias. Esta contradicción se expresa también como una tendencia inmediatista (anual) *versus* una planeación a largo plazo, o también como una tendencia a la pulverización de las inversiones locales contra grandes obras para toda la ciudad.

Así por ejemplo, en opinión del consejero de la Región Sur Ronaldo Endler y César Ramos, un importante dirigente del barrio de Santa Teresa, el PT centralizó mucho los recursos. Apoyó las grandes obras en vez de servicios, por eso perdió la alcaldía. Otro consejero nos aseguraba que durante las administraciones del PT había un grupo alrededor de los alcaldes que estaba más interesado en grandes obras que en servicios comunitarios.<sup>30</sup>

Otra contradicción se refiere a la proporción del presupuesto total que es objeto de la deliberación-decisión por la estructura participativa, unos tratando de aumentarla y otros de reducirla. Manifiesta la tensión entre democracia directa y democracia representativa, entre la pirámide participativa apoyada en la intervención directa de las comunidades y el gobierno municipal cuya lógica es la competencia entre partidos, mayorías electorales siguiendo una tradición clientelar, y por la lógica tecnoburocrática.

Estas cuestiones están relacionadas también con la dotación de recursos para la inversión anual y para la plurianual y, por consiguiente, hay tensión entre el monto que se debe destinar a inversiones nuevas en el año y lo que se destina a las obras rezagadas. Según la explicación que nos dio Pablo Tarso, el ciclo del OP no es el mismo que el fiscal, que se cierra con posterior-

<sup>30</sup> Opinión de un consejero durante una asamblea del COP.

ridad, lo que explica el rezago para el año siguiente, en tanto que el Presupuesto Participativo tiene una dinámica anual. A causa de la prolongación de las obras y las que no se realizaron, creció el pasivo de inversiones pasadas. Eso pudo influir en la pérdida electoral del PT en 2005. Esto explica que en este año el alcalde haya propuesto destinar 60% a obras atrasadas y 40% a las nuevas, mientras que los consejos regionales y en el Consejo de la ciudad se hicieron propuestas en contrario.

En una asamblea de delegados de la Región 5 se discutía acerca de las cifras del presupuesto de los años anteriores y el presupuesto para el 2006; algunos delegados proponían que la inversión para obras nuevas fuera de 50% (lo que secundó el consejero de la región ante el Consejo del PP), 60% y hasta 70% y 30% para atrasadas. También se habló de que se recurriera al financiamiento del gobierno federal, incluso al internacional, para obras atrasadas. Finalmente se votó: nueve delegados porque fuera el 70%, cuatro por 60% y otros cuatro por otra cantidad.<sup>31</sup>

Por su parte, el consejero de la Región Sur y un importante dirigente del barrio de Santa Teresa aseguraban que la decisión del prefecto de destinar el 60% para obras nuevas y el 40% para atrasadas reduce la magnitud del PP. En 2005 la parte del presupuesto que decide el Consejo de la ciudad (COP, por sus siglas en portugués) es de 12.5%, pero podría elevarse a 30%, eso depende de la voluntad política del Ejecutivo y de los legisladores (vereadores).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Observación directa en la asamblea de delegados de la Región 5 o 6, 24 de agosto de 2005.

<sup>32</sup> Entrevistas realizadas en la Vila Nova Ipanema y en una asamblea del Consejo del Presupuesto Participativo.

Otro problema se deriva del papel decisivo del gobierno en el diseño técnico, que entraña un riesgo que ha sido observado por Gret y Sintomer: al principio le devolvía un margen de maniobra a los funcionarios sobre la estructura participativa pero debido a las protestas los funcionarios debieron hacer públicos sus criterios, al tiempo que ciertos proyectos de las comunidades fueron impuestos políticamente. A fin de resguardar la autonomía social, se introdujo como recurso equilibrador la posibilidad de que la pirámide participativa cuente con la asesoría calificada de personas no ligadas a la administración municipal.<sup>33</sup>

Sin embargo, persiste la desventaja en la capacidad de manejo de la información técnica. Según nos explicaron Ángela Daniels y Adriana Vera, que forman parte de una de las ONG que asesoran al Consejo del PP, el Centro de Asesoría y Estudios Urbanos (Cidade) en Porto Alegre, existen algunas ONG que asesoran al COP pero no pueden equipararse en capacidad a los técnicos del gobierno, pues tienen poco tiempo para elaborar documentos y analizar la información que les proporciona el gobierno.<sup>34</sup>

Otro riesgo que ha sido neutralizado por el nuevo modelo participativo proviene de los mecanismos que atan a los funcionarios a las estructuras de cogestión, para hacer que todo el gobierno se comprometa con el proceso participativo de decisión-ejecución. Al respecto, Fedozzi señala que esto ha sido “difícil de lograr, porque a pesar de la ideología ‘progresista’, la Intendencia tenía secretarías fragmentadas que luchaban cada cual por sí y cada una por su Intendencia, sus planes,

<sup>33</sup> Gret y Sintomer, *Porto Alegre. L'espori d'...*, *op. cit.*, pp. 53-54.

<sup>34</sup> Entrevista en la sede del Centro de Asesoría y Estudios Urbanos, Porto Alegre, Brasil, agosto de 2005.

donde cada Secretario sólo tenía en cuenta su carrera política”.<sup>35</sup> En realidad el *carriero* está en la lógica política, pero no puede hacer daño mientras esté sometido a la lógica democrática. El problema radica en que los grupos de poder dentro de la administración desequilibren el esquema decidido democráticamente. El Ejecutivo y los legisladores pueden aspirar a tener una mayor autonomía y tamaño de sus competencias, lo cual a final de cuentas tendrá que resolver el voto popular. Bajo el supuesto de que coinciden la voluntad popular y la voluntad política de la coalición gobernante, el problema se reduce a una coordinación entre organismos gubernamentales, donde la ejecución técnico-administrativa está subordinada a la autoridad política, en este caso a la nueva estructura institucional de cogobierno: la municipalidad más el Consejo del Presupuesto Participativo.

Habría que añadir el fenómeno de la llegada de inmigrantes atraídos por las ventajas que presenta la ciudad debidas al propio modelo participativo, que haría recomenzar desde cero para los nuevos pobladores y retrasar a los ya establecidos. Este problema remite a la cuestión fundamental de la irradiación del nuevo sistema, o sea, a la extensión a escala estatal y nacional del desarrollo de las localidades expulsoras de población y fuerza de trabajo.

Este método significa asimismo un procedimiento de regulación del conflicto social. La realización práctica del concepto de equidad distributiva lleva a favorecer de manera decidida a los sectores sociales con menores recursos, pero ha implicado el diseño de un mecanismo equilibrador que no abandone a los otros sectores

<sup>35</sup> Luciano Fedozzi, “Presupuesto Participativo y esfera...”, *op. cit.*, p. 5.

sociales, toda vez que el presupuesto participativo obedece a un régimen de “gobierno para todos”. Eso explica la combinación y ponderación de tres lógicas: la mayoritario-democrática, la de justicia redistributiva y la técnica.

El funcionamiento de esta lógica de justicia distributiva a favor de los sectores más pobres ha sido demostrado en un estudio de Aldamir Marquetti, citado por Gret, para los presupuestos entre 1992 y 2000: constata una correlación entre un débil ingreso medio y una alta tasa de inversión y, a la inversa, los sectores más elevados se benefician de menos inversión, independientemente de su peso demográfico regional. Esto es así porque en la situación concreta hay sectores pobres que habitan regiones poco pobladas, de lo que resulta que los sectores menos poblados reciben más inversión por habitante que la media, en tanto que entre más poblado es un sector, es menor la inversión.<sup>36</sup>

El cuadro de valoraciones así construido es el que da sentido a la planificación de la ciudad y de cada zona; es una expresión de la planificación democrática en la que armonizan la participación local y la participación a escala de la ciudad y más allá. Es un proceso cambiante de formación del interés general que combina en una fórmula criterios cuantitativos transparentes (sobre una base acumulativa aritmética, afirman Gret y Sintomer), junto con la práctica de la deliberación ciudadana y republicana, y el consenso en los acuerdos como principios guías de la toma de decisiones. Significa también una redefinición de la distribución del poder institucional entre los tres factores directamente implicados: la estructura participativa, el go-

<sup>36</sup> Gret y Sintomer, *Porto Alegre. L'espore d'...*, op. cit., p. 51.

bierno local y la legislatura donde se amalgaman los intereses de los partidos políticos.

Los ajustes en los criterios y valores y su combinación sucesiva nos dan una idea de un proceso de formación de una voluntad social expresada en términos muy precisos. Al menos teóricamente, cabe suponer dos tendencias a equilibrar: hacia la cobertura universal de servicios (asistencia social, salud, etcétera) y a la satisfacción gradual de necesidades particulares, por tanto a la disminución de un tipo de demanda y el aumento de nuevas prioridades, en esto residiría la dinámica del modelo de asignación de los recursos municipales.

En todo caso, se puede concluir que el modelo y el método del Presupuesto Participativo resuelve lo esencial: el interés general objetivado por el ciclo participativo, el cual determina el procedimiento técnico. La democracia directa corre paralela a la democracia representativa, las instituciones públicas se ensanchan, en la medida en que retroceden los vicios históricos del patrimonialismo y el clasismo en la determinación del presupuesto público.



# Defensa del decreto que reforma el artículo 33 de la Ley General de Sociedades Cooperativas vigente

*Francisco Javier Saucedo Pérez*

La crisis de credibilidad que afectó al sector cooperativo de ahorro y préstamo del país durante los años 1999 y 2000 fue producto de la existencia de un marco regulatorio inapropiado, conformado por dos esquemas de regulación radicalmente distintos. Por un lado, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, reformada en 1991, ofrecía la posibilidad legal de que las cajas populares que venían operando en nuestro país desde 1951 pudieran conformarse como Sociedades de Ahorro y Préstamo (SAP); sin embargo, de un universo de más de 400 solicitudes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), alegando el incumplimiento de los requisitos establecidos, únicamente aceptó el registro de 20 SAP.

El Legislativo, respondiendo a este vacío jurídico, en el año de 1994 reformó la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) para permitir la existencia legal de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, disponiendo en su artículo 33 que la SHCP, oyendo la opinión de la Confederación del ramo, debería emitir la

regulación secundaria a la que deberían sujetarse dichas sociedades cooperativas. Sin embargo, la SHCP, frente al citado mandato legislativo, fue omisa, provocando que las cooperativas de ahorro y préstamo surgieran y se desarrollaran sin regulación ni supervisión, lo cual creó el caldo de cultivo para que se presentaran los abusos que ahora todos lamentamos y que se agravaron por la torpe intervención de la Procuraduría General de la República (PGR), desencadenando un problema económico y social que aún no termina de saldarse ni económica, ni social ni moralmente.

Con base en tal antecedente, como ciudadanos con un pensamiento libre y crítico, no aceptamos el fatalismo mediante el cual, desde el año 2001, se pretende imponer como algo inevitable el alineamiento, en condiciones desventajosas y de práctica subordinación, del sector cooperativo de ahorro y préstamo de nuestro país al sistema financiero imperante, puesto que se trata de dos lógicas de funcionamiento empresarial diametralmente opuestas que requieren un tratamiento jurídico distinto. Sujetar a todas las cooperativas de ahorro y préstamo a los dictados de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), que no es un ordenamiento jurídico de naturaleza cooperativa, sino bancario y comercial, significa una claudicación de los principios del cooperativismo universal, particularmente el de autonomía e independencia.

Definitivamente, es falsa la tesis que afirma que entre las finanzas cooperativas y las finanzas privadas o públicas no existe ninguna diferencia de fondo, que se trata de las mismas operaciones y que sus riesgos son exactamente los mismos, justificando, de este modo, el hecho de que la LACP regule por igual a las cooperativas de ahorro y préstamo y a las sociedades anónimas.

Para demostrar la falacia de la afirmación anterior, a título de ejemplo señalaremos aquí algunas de las diferencias principales entre la metodología de intermediación financiera aplicada generalmente por las sociedades cooperativas y aquella típica de las sociedades anónimas: *a)* para las cooperativas la finalidad última de sus actividades financieras es el combate a la pobreza y la marginación social mediante una distribución equitativa de la riqueza; para la sociedad anónima la única finalidad que la anima tiene que ver con la obtención del mayor lucro posible; *b)* para recibir los servicios de una sociedad cooperativa hay que convertirse en socio de la misma, formarse en la filosofía del humanismo social y comprometerse con la vida asociativa de la cooperativa; para tener acceso a los servicios de la banca comercial solamente hay que tener dinero y estar dispuesto a pagar las altas comisiones que normalmente cobran por sus servicios; *c)* la sanidad financiera de la cooperativa se sustenta en el compromiso y la responsabilidad de sus socios, la cual deriva, a su vez, de la confianza mutua y la vigilancia recíproca, en tanto que en la empresa privada sus riesgos se aseguran mediante garantías económicas o prendarias; y finalmente, *d)* la sociedad cooperativa es una organización exclusivista destinada a servir única y exclusivamente a sus socios, por lo cual ética y moralmente está impedida de practicar la especulación con sus socios o terceras personas, en cambio para la banca comercial, la especulación es su *modus vivendi*, no asumiendo ningún tipo de compromiso ni con el interés de sus clientes ni con el país.

Por ello, en nuestra calidad de diputados integrantes de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social tenemos la obligación de cuidar lo que es esen-

cial al cooperativismo y lo distingue de otras formas de hacer empresa, al tiempo que velamos por el adecuado desarrollo de las sociedades cooperativas; en este sentido, advertimos serios peligros derivados de la falta de opciones legislativas para que las cooperativas de ahorro y préstamo del país puedan regularse bajo otra norma jurídica que no sea la LACP. La experiencia de los cinco años transcurridos desde la expedición del citado ordenamiento jurídico demuestra que la gran mayoría de las cooperativas del país no pueden cumplir con sus disposiciones, constituyéndose, al mismo tiempo, en una barrera de acceso infranqueable para las nuevas entidades que se han conformado en los últimos años. Las tres prórrogas que a la fecha se han autorizado para la entrada en vigor de dicha ley, así como las sucesivas reformas de que ha sido objeto, a fin de hacerla más digerible, evidencian la afirmación anterior.

En nuestra opinión, la realidad en que las cooperativas y otros organismos financieros solidarios del país desenvuelven sus actividades empresariales y asociativas, se caracteriza por su gran diversidad y complejidad, por lo que una solución jurídica única a un problema diverso y complejo nos parece una solución mecánica y simplista que difícilmente está en condiciones de responder adecuadamente a la gran diversidad de condiciones existentes en el sector financiero solidario del país.

Aferrarse a una solución jurídica única para la adecuada regulación y supervisión de las cooperativas de ahorro y préstamo del país, independientemente de que éstas sean pequeñas, medianas o grandes; o que desenvuelvan sus actividades empresariales en el medio rural o urbano; o que su constitución sea reciente o

date de varias décadas, técnicamente expresa una actitud dogmática y mecanicista, a menos que oculte otros intereses, como los de privilegiar a las entidades más grandes, más antiguas y que generalmente actúan en el medio urbano en detrimento de los organismos pequeños, de reciente creación y de actividad preferente en el medio rural.

Frente a esta realidad, la lógica se impone, por lo que más que aferrarnos a una salida jurídica única, que no nos conduce más que a profundizar las desigualdades abismales que hoy distinguen al sector cooperativo de ahorro y préstamo del país, haciendo más grandes y más fuertes a los que ya lo son, debemos ser creativos y buscar en la experiencia internacional de países con los que compartimos rasgos económicos, sociales, culturales e históricos semejantes, una nueva perspectiva, la cual se encuentra en la experiencia colombiana, peruana y boliviana en donde el sector cooperativo de ahorro y préstamo se integra con dos subsectores: *a)* los intermediarios financieros no bancarios y con vocación social, y *b)* las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo cerradas o de vínculo exclusivo.

Las diferencias entre ambas son claras y solamente no las ven quienes de antemano no las quieren reconocer. A nuestro entender, dichas diferencias estarían dadas por su distinta naturaleza jurídica; por el ámbito y tipo de operaciones que podrán realizar; por el marco regulatorio al que quedarían sujetas y por la dependencia pública encargada de su supervisión y vigilancia.

En este sentido, las cooperativas cerradas o de vínculo exclusivo sólo podrían realizar actividades con sus socios, mientras que los intermediarios financieros no bancarios estarían habilitados para realizar operaciones tanto con socios como con el público en general.

En cuanto al marco regulatorio, las cooperativas cerradas o de vínculo exclusivo, en la medida en que no se considerarán como intermediarios financieros, se regirán por lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Cooperativas, lo cual justifica la reforma del artículo 33 de dicho ordenamiento jurídico que hoy sometemos a su consideración, a efecto de que este tipo de cooperativas queden debidamente reguladas por esta ley.

Por su parte, los intermediarios financieros quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, así como por lo dispuesto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En lo que se refiere al ámbito de sus actividades, los intermediarios financieros, en tanto realizan actividades auxiliares del crédito, podrán operar en cualquier localidad de la República Mexicana. Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de vínculo cerrado o exclusivo, por su parte, podrán organizarse en las distintas comunidades, barrios o localidades ubicadas dentro del territorio de uno o más municipios de una entidad federativa de la República Mexicana, o en dos o más municipios colindantes de hasta tres entidades federativas.

Para efectos de la supervisión y vigilancia de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de vínculo cerrado o exclusivo estamos proponiendo que la Unidad de Banca y Ahorro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público asuma estas funciones a fin de reducir al mínimo el impacto presupuestario de la aprobación del presente dictamen, así como evitar el aumento de la burocracia administrativa. En el caso de los intermediarios financieros, la instancia responsable de ejercer la vigilancia y supervisión correspondiente

seguirá siendo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En ambos casos, puede admitirse el esquema de supervisión auxiliar o delegada a través de organismos representativos de cada uno de los subsectores, pero en el entendido de que las dependencias públicas anteriormente indicadas asumen la responsabilidad en última instancia por la adecuada supervisión y vigilancia del sector en su conjunto.

Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo abiertas podrán realizar con el público en general todas las operaciones de intermediación financiera, en tanto que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de vínculo cerrado o exclusivo únicamente podrán realizar aquellas operaciones que expresamente les sean autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como puede apreciarse, se trata de una reforma legislativa viable y razonable que de ninguna manera significa dejar al margen de la supervisión de la SHCP a ningún organismo financiero del país, sea cooperativa o no, y tampoco se ponen en peligro los depósitos de los ahorradores, en la medida en que la reforma obliga a las cooperativas de ahorro y préstamo de vínculo cerrado o exclusivo a constituir un fondo de seguro de depósitos y a mantener mensualmente en lugar visible y de libre acceso de los socios el detalle actualizado de préstamos concedidos y depósitos realizados y a informar trimestralmente a la SHCP, a través de la Unidad de Banca y Ahorro, el estado de los resultados que guarden sus operaciones.

No obstante lo anterior, cabe destacar que, de manera particular, con la SHCP del gobierno federal, y con la fracción parlamentaria del PAN que acata dócilmente sus

indicaciones, mantenemos diferencias de concepción profundas. El punto de partida de dichas diferencias tiene que ver con la concepción que ellos sostienen en el sentido de considerar a las cooperativas como una modalidad más de Sociedad Mercantil, lo cual aunado a la encomienda que tienen de regular el sistema financiero mexicano, su preocupación principal estriba en impedir que se pongan en peligro los depósitos de los ahorradores de las cajas de ahorro o que se cometan fraudes o malos manejos en dichas instituciones. Para prevenir todos estos males lo único que se les ocurre es imponer una legislación excesivamente restrictiva y buscar por todos los medios posibles a su alcance el alineamiento de la actividad financiera de las cooperativas al sistema financiero general, de carácter bancario y comercial, como si éste fuera perfecto o estuviera inmune a los fraudes y la corrupción.

Como puede verse, se trata de una concepción meramente instrumental y tecnócrata que ignora por completo todo lo que tenga que ver con asuntos relativos a la doctrina cooperativista, filosofía humanista, compromiso con la comunidad, cultura solidaria o asociatividad democrática. Para ellos, desde una visión pragmática, las cooperativas de ahorro y préstamo realizan actividades financieras y, por consiguiente, deben ser reguladas exactamente igual que como se regula al resto de los agentes financieros, de ahí que ahora las cooperativas de ahorro y préstamo ya no sean consideradas organizaciones exclusivistas, sino simples intermediarios financieros, imponiéndoles una ley única y absoluta: la tan llevada y traída LACP, que de manera olímpica desconoce las grandes diferencias, disparidades y desigualdades existentes en el sector cooperativo de ahorro y préstamo del país.

Para nosotros, en cambio, las cooperativas no son sociedades mercantiles, sino empresas y asociaciones de naturaleza social, según lo dispuesto en el artículo 25 constitucional. Lo cual no significa que no comparetamos la preocupación por evitar los malos manejos al interior de las cooperativas o no nos importe que se cometan fraudes o malversación de fondos. Lo que queremos subrayar es que nuestro objetivo al legislar va mucho más allá de esta preocupación legítima de quienes tienen la responsabilidad de vigilar y supervisar este tipo de instituciones. Nosotros no podemos conformarnos con una ley operativa que previene fraudes o corridas financieras, sobre todo cuando en nombre de este propósito se pasa por encima de lo que las cooperativas tienen de original, novedoso y sustancial: sus principios y valores éticos y su finalidad solidaria y distributiva de la riqueza.

Con base en lo anterior, tenemos que ser capaces de crear un marco regulatorio, en el cual las cooperativas puedan desplegar todas sus potencialidades, tanto empresariales como asociativas y culturales. Nuestra intención última con la aprobación del presente dictamen no es otra que reconocer y valorar la naturaleza propia del sujeto que se pretende regular, creando el ambiente propicio para su pleno desarrollo institucional.

Bajo este mismo tenor, es fundamental recordar que el Poder Legislativo federal tiene como misión legislar en las distintas materias establecidas en el artículo 73 constitucional, al tiempo que ejerce el control y la supervisión del Poder Ejecutivo para que sus políticas públicas se ajusten a lo dispuesto por la legislación vigente, por eso nos parece extremadamente peligroso y atentatorio al principio de separación de poderes, el hecho de que distintas instancias del Poder Ejecutivo

federal pretendan marcar la pauta o el sentido en el que debemos legislar. Por consiguiente, en materia de cooperativas, no tenemos por qué emitir una legislación cuya principal virtud sea su fácil o aceptable aplicación por parte de sus actuales ejecutores, sino que nuestra obligación es aprobar aquella legislación que responda a las necesidades reales del movimiento cooperativo mexicano.

Visto desde el ángulo contrario, quisiéramos que alguien nos explicara por qué la transformación de las sociedades cooperativas en intermediarios financieros que se abren y participan directamente en la especulación financiera, exponiéndose a la competencia abierta en el mercado, representa un avance para el cooperativismo mexicano.

Del mismo modo, nos gustaría saber de qué manera la privatización del Bansefi, encubierta bajo el concepto de “socialización” y condicionada a que su actual director lo siga siendo en la nueva institución transformada en Sociedad Financiera Múltiple, constituye un progreso en el camino de la consolidación del sector cooperativo de ahorro y préstamo. Para nosotros el proyecto de la “Caja de Cajas” no se traduce en la conformación de un banco comercial que cobije a organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y desarrolle las mismas operaciones que los organismos de base, haciéndoles una desleal y ruinosa competencia, sino en una instancia de prestación de servicios dispuesta a brindar todo tipo de apoyos a sus representados en caso de insolvencia o cualquier otra contingencia financiera.

Los funcionarios de Hacienda y los diputados del PAN responsabilizan indebidamente a la LGSC por los fraudes cometidos en contra de los ahorradores defraudados en

varios estados del país durante los años 1999 y 2000, cuando en realidad la responsabilidad corresponde a la SHCP por no haber acatado la disposición contenida en el artículo 33 de la LGSC, reformado en 2001, de emitir la regulación prudencial al que deberían sujetar sus operaciones las sociedades de consumidores que de manera preferente o exclusiva realizaran actividades de ahorro y préstamo.

A últimas fechas, el encono y la confrontación, al seno del sector cooperativo de ahorro y préstamo, han llegado a tales niveles que se han presentado acciones y actitudes que nada tienen que ver con el comportamiento ético que debe distinguir la actuación de los dirigentes cooperativos; nos referimos a las prácticas intimidatorias y persecutorias en que han incurrido diferentes dirigentes del sector cooperativo, llegando incluso a la delación, ante las autoridades financieras, de aquellas “cajas o cooperativas rebeldes”.

La actitud de absoluta intolerancia con la que lamentablemente se conducen ciertas élites del sector cooperativo, respecto a las cooperativas que no aceptan su sujeción a la LACP, se funda en intereses mezquinos que tienen que ver con mantener una posición de privilegio en el mercado de las finanzas populares del país, sosteniendo dicho propósito en argumentos falaces y ridículos como el que hace referencia a los cuantiosos recursos que desde hace cinco años vienen invirtiendo para adecuarse a la LACP. Pero eso, conviene tenerlo muy presente, es asunto de ellos, ésa fue su apuesta, y si a la fecha no han tenido el valor civil de enfrentarse a las autoridades financieras y sólo se han dedicado a acatar dócilmente sus disposiciones, en el pecado llevarán la penitencia, porque no es justo que culpen a los demás de las consecuencias derivadas de

sus actitudes condescendientes con las autoridades de Hacienda.

La LACP se presenta como la expresión de una política pública exitosa y como una especie de panacea para el sector cooperativo de ahorro y préstamo, cuando sus resultados a la fecha evidencian su más rotundo fracaso. En efecto, habiéndose invertido alrededor de 2 500 millones de pesos, entre recursos públicos y créditos del extranjero, para la adecuación de las entidades de ahorro y crédito popular a dicho ordenamiento jurídico, al día de hoy solamente se ha logrado que seis entidades consigan su registro para operar en los términos de dicha ley. Adicionalmente, se ha otorgado prórroga condicionada a un total de 374 entidades, quedando 59 más bajo el régimen de excepción previsto en el artículo 4 bis y se ordenó la disolución o fusión de 22 entidades, todo lo cual da un total de 461 entidades en las cuales se habría invertido un promedio que supera los cinco millones de pesos por cada una de ellas, es decir, un inversión enorme para unos resultados francamente pírricos.

En este mismo orden de ideas, si se analizan con detenimiento los resultados que al día de hoy arroja el proceso de transición de las entidades financieras solidarias del país hacia su regulación bajo las disposiciones de la LACP, se puede observar con claridad que las entidades que han logrado sortear los excesivos requisitos exigidos para obtener su “tregua condicionada” son aquellas instituciones muy grandes con cientos de miles de socios y activos que superan los mil millones de pesos, o bien aquellas entidades que han sido cobijadas por algún programa gubernamental, como es el caso del llamado Proyecto Regional de Asistencia Técnica al Micro-financiamiento Rural (Patmir), dependiente

de la Sagarpa, programa que, durante el periodo comprendido entre 2001 y 2006, brindó asistencia técnica a 35 entidades por un monto total de 240 millones de pesos; es decir, se canalizaron recursos públicos a razón de 6 millones 857 mil pesos por entidad, monto con el cual prácticamente se han subsidiado los altos costos de supervisión exigidos por la LACP y se ha facilitado la capitalización de dichas entidades con recursos que no provienen de los socios. Frente a esta circunstancia, la pregunta obvia que salta a la vista es: ¿qué va a pasar cuando tales entidades, integradas por campesinos de escasos recursos, dejen de recibir los apoyos gubernamentales?

Asimismo, cabe destacar que, desde una perspectiva más global, la cifra de 461 entidades reguladas por la LACP, escasamente se ubica en alrededor del 30% de las entidades existentes en el país. Además, conviene reparar en el hecho de que, de entre los grupos que no están amparados en la LACP, existen 120 cooperativas organizadas en la Alianza Cooperativista Nacional (Alcona) y 140 Cajas Solidarias que se constituyeron después de 2001, todas las cuales han expresado abiertamente su rechazo a dicho ordenamiento jurídico y su apoyo a la iniciativa de reforma del artículo 33 de la LGSC.

La conclusión lógica que se deriva de lo anterior es que bajo las disposiciones de la LACP apenas ha sido posible iniciar el proceso de regularización de un porcentaje muy pequeño del universo total de entidades existentes en el país, sin que exista ninguna certeza de que las ubicadas en esta perspectiva vayan a concluir con éxito el proceso de su regularización, quedando por fuera la gran mayoría de entidades, para las cuales la LACP no les significa una opción legislativa

viable y que, en caso de no existir más opciones de regularización, quedarían al margen de la ley, creándose un vacío jurídico semejante al que se subsanó parcialmente con la expedición de la LGSC de 1994 y una condición de cuasi monopolio en el mercado de las finanzas populares del país el cual será controlado por un reducido número de entidades de gran tamaño.

En este contexto, es evidente que el Poder Legislativo tiene una gran responsabilidad histórica consistente en la obligación de responder a una demanda social que no se puede ignorar y que reclama no una ley única e inflexible, sino diversas alternativas de regulación de sus actividades, según su propia naturaleza e intereses asociativos.

Finalmente, cabe señalar que la objeción de procedimiento que señalan los diputados del PAN, en el sentido de que no se puede dictaminar ningún artículo de la LGSC sin antes dictaminar la minuta del Senado por la que se expide una nueva Ley de Sociedades Cooperativas, no tiene sustento alguno debido a tres razones principales: *a)* el artículo 33, objeto del presente dictamen, no fue modificado por la colegisladora; es decir, no fue objeto de la minuta aludida; *b)* existe un antecedente contundente que demuestra que sí se pueden dictaminar artículos de la LGSC vigente sin que medie el dictamen previo de la multicitada minuta; nos referimos a la aprobación por este pleno, en su sesión del 28 de septiembre de 2005, del dictamen de la iniciativa de ley presentada por el diputado Marcos Morales Torres mediante la que se reforman los artículos 12, 32, 89, 90 y 93 de la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1994 a efecto de reconocer la figura del Titular de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, como parte de los fedatarios

públicos habilitados para protocolizar las actas constitutivas de las sociedades cooperativas. Cabe destacar que en relación con dicho dictamen, se contó con el voto favorable del GPPAN tanto en la Comisión como en el Pleno de esta Cámara de Diputados, siendo aprobada por consenso. En aquella oportunidad, los diputados del PAN no indicaron los argumentos que ahora esgrimen para oponerse a la aprobación del dictamen correspondiente al artículo 33 de la LGSC, lo que denota su falta de congruencia; y c) la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social no ha renunciado a su obligación de dictaminar la minuta del Senado de la República, la cual continúa en estudio, y en breve se emitirá el dictamen correspondiente. Pero ésa es otra discusión que en este momento no cabe.



## Acerca de los autores

*Gregorio Viramontes Pérez.* Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, ha participado en diversos congresos y seminarios internacionales centrados en economía agraria. En la actualidad es director de Empresas Agrícolas y Forestales del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (Fonaes).

*Aarón Silva Nava.* Contador público y licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ha sido director adjunto de Administración y Finanzas en el Patronato del Ahorro Nacional y director general adjunto de Proyectos de Regulación Bancaria y Ahorro Popular en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se ha desempeñado como profesor en la Especialización de Finanzas Públicas del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Coautor de diversos libros sobre el sector social y la banca privada en México, es director general adjunto de

Planeación Estratégica y Evaluación del Banco Nacional de Ahorro y Servicios Financieros (Bansefi).

*Julio César López Marín.* Tiene una larga trayectoria en el sistema financiero popular mexicano en el que ha desempeñado diversos cargos de representación y dirección. Actualmente es gerente general del Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular.

*Carola Conde Bonfil.* Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Autora de libros, capítulos, artículos y ponencias publicadas en extenso, actualmente es investigadora de tiempo completo de El Colegio Mexiquense.

*Rosa Elena Acosta Jenkins.* Licenciada en Administración de Empresas por la Facultad de Ciencias Marinas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Unidad Manzanillo, se ha desempeñado como asesora y consejera de distintas cooperativas pesqueras y de los comités de Banpesca y Fira-Fopesca. Actualmente se desempeña como asesora de la Confederación Nacional de Cooperativas Pesqueras de la República Mexicana.

*Arturo Sánchez Robles.* Licenciado en Relaciones Comerciales por la Escuela Superior de Comercio y Administración, ha sido presidente del Colegio Nacional de Licenciados en Relaciones Comerciales. En el sector social ha implementado programas de desarrollo comunitario, de servicios muni-

cipales y programas agrícolas, así como centros de educación diferencial, de deportes, recreación y actividades socioculturales de la Cooperativa Cruz Azul. En la actualidad es gerente general del Grupo Cooperativo Cruz Azul y presidente del Consejo de Administración de la Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas de la República Mexicana.

*Dieter Hübenthal.* Doctor en Economía por la Universidad de Köln, Alemania. Ha sido colaborador del Instituto de Cooperativismo de la Universidad de Münster, Alemania y director del Centro de Estudios Cooperativos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Autor de una serie de publicaciones sobre cooperativas en Alemania, es director del proyecto de Capacitación para América Latina y el Caribe de la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), a la cual representa en México.

*Rafael Martínez Ponce.* Licenciado en Comercio Internacional por la Universidad de Guanajuato, ha sido secretario de la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de la República Mexicana, ha promovido el cooperativismo a través de presentaciones en el ámbito nacional e internacional. Hoy en día es secretario regional por México y Centroamérica de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (Colacot), y presidente Nacional de Alianza Cooperativista Nacional (Alcona).

*Armando Rendón Corona.* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de

México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, cuenta con diversas publicaciones sobre relaciones laborales en México, sociedad civil y democracia participativa. Hoy en día es profesor-investigador titular “C” del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

*Francisco Javier Saucedo Pérez.* Licenciado en Filosofía y Letras por el Instituto Libre de Filosofía. Fundador, socio activo y presidente de la sección México de la Red Internacional por el Derecho Humano a Alimentarse (FIAN Internacional), órgano consultivo de la ONU, ha sido director general de Desarrollo Social en la Delegación Tlalpan y subdelegado Jurídico y de Gobierno en la Delegación Cuauhtémoc. En el ámbito social y político participó en la fundación del Movimiento Urbano Popular, de la Asamblea de Barrios en la ciudad de México y del Partido de la Revolución Democrática, de cuyo Consejo Nacional ha sido miembro y al que ha representado en la LV y LIX Legislatura, en esta última presidió la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social.



*Fomento cooperativo: alternativas  
para una economía solidaria*  
se terminó de imprimir en la Cámara  
de Diputados en septiembre de 2006.  
El tiraje consta de mil ejemplares.