



**EXPERIENCIAS EN INNOVACION SOCIAL**  
**Ciclo 2007-2008<sup>1</sup>**  
**GANADOR TERCER LUGAR 2008**

**Fortalecimiento de las finanzas populares en Azuay y Cañar:  
Consolidación de una propuesta de desarrollo local en un contexto de  
alta migración internacional  
ECUADOR**

**Resumen**

El proyecto **Fortalecimiento de las finanzas populares de Azuay y Cañar**, en Ecuador, es desarrollado por el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), la Corporación Civil Red de Estructuras Financieras Locales Alternativas del Austro Ecuatoriano (REFLA) y la Cooperativa Codesarrollo Ltda., con apoyo financiero del Ayuntamiento de Madrid. Se crea para dar acceso a crédito a personas de escasos recursos, habitantes en zonas rurales, a fin de dinamizar la economía local.

Se desarrolla en la sierra sur del Ecuador, en un entorno rural pobre, dedicados a actividades agrícolas, pecuarias y artesanales, con modelos de producción basados en la economía familiar de subsistencia. Su población es principalmente mestiza e indígena sin posibilidad de acceder a servicios crediticios o financieros. Por sus niveles de ingreso, si bien son "objeto" de interés como ahorradores o receptores de remesas, no califican como "sujeto de crédito" para el sistema financiero público y privado.

Desde los años cincuenta hasta la fecha, buena parte de la población ha migrado fuera del país, en busca de mejores ingresos para ellos y sus familias, las cuales suelen permanecer en el lugar de origen. La corriente migratoria de esta región se intensificó con la crisis ecuatoriana de fines de los noventa. Las remesas son hoy la principal fuente de ingreso para muchas familias de estas localidades. De hecho, la tercera parte del total de remesas que recibe el Ecuador tiene por destino las provincias Azuay y Cañar.

---

<sup>1</sup> Este documento no ha sido sometido a revisión editorial. Las opiniones expresadas pueden no coincidir con las de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como tampoco las de la Fundación W.K. Kellogg.

En este escenario de migrantes y envío de remesas, de una total ausencia de crédito para fortalecer sus actividades productivas, en 2004 se inició el programa Fortalecimiento de las Finanzas Populares en base a la extendida presencia de organizaciones cooperativas de ahorro y crédito a lo largo del país.

Su objetivo es consolidar una propuesta de finanzas populares para contribuir al desarrollo local, teniendo como principal fuente los recursos provenientes de las remesas así como los generados en las propias localidades. El proyecto busca multiplicar el provecho social y económico de las remesas a partir de la captación de ahorro, destinándolo a créditos para los propios socios, con tasa de interés inferiores a las del sistema bancario formal pero suficientes para mantener e incrementar el capital y cubrir los costos de funcionamiento de las cooperativas.

Cuando los usuarios pagan un préstamo y sus intereses correspondientes, otro socio se beneficia nuevamente de los créditos y así sucesivamente. De esta forma, el monto del fondo va creciendo y se convierte en una "Estructura Financiera Local" (EFLs).

Su éxito se debe a que las EFLs se forman a través de un largo proceso de organización comunitaria, basándose en los valores propios del cooperativismo. En términos financieros se entiende que "el crédito es más que un préstamo: es el acto de creer en el otro", y este es uno de los fundamentos de un proyecto de finanzas populares. Nadie deja de pagar por que es dinero de todos.

La mayor parte de los préstamos (60%) se destina a actividades productivas, otra parte va al pago de deudas con prestamistas informales, que han financiado el viaje del migrante, cuyo costo promedio supera los 13 mil dólares con tasas de interés entre el 6% y 8% mensual. También se otorgan créditos para educación y sólo un pequeño porcentaje se destina al consumo.

Este proyecto integra 21 Estructuras Financieras Locales (EFLs) que integran la REFLA, con una cobertura poblacional que para diciembre de 2007 ya superaba las 27 mil personas, el 56% de ellas mujeres. La estrategia de finanzas populares del FEPP articula a más de 270 EFLs en el país y a otras 9 redes regionales. En 2009 las organizaciones de base, con apoyo del FEPP, crearon la Red Nacional de Finanzas Populares y Solidarias del Ecuador RENAFIPSE.

La nueva Constitución del Ecuador, aprobada por voto popular el 28 de septiembre de 2008 reconoce explícitamente el sistema financiero solidario promovido por las finanzas populares, asignándole un lugar relevante dentro del desarrollo social del país.

## **Contexto General**

Localizada en la parte noroeste de América del Sur, la República de Ecuador limita por el norte con Colombia, al sur y al este con Perú y al Oeste con el océano Pacífico. Ecuador posee una superficie total de 256.370 kilómetros cuadrados, siendo el país de menor superficie de la Comunidad Andina y uno de los más pequeños de Sudamérica; aún cuando concentra la mayor biodiversidad por metro cuadrado del continente.<sup>2</sup>

El territorio ecuatoriano se distribuye en cuatro regiones naturales: Amazonía, Costa, Sierra, y Región Insular. La división político administrativa se compone de 24 provincias, divididas en cantones y estos en parroquias. Las provincias, Azuay y Cañar, en donde se lleva a cabo este programa, se ubican en el sector de la Sierra (Ver Mapa 1).

### **Mapa 1 República de Ecuador**

---

<sup>2</sup> La Comunidad Andina está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, además de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.



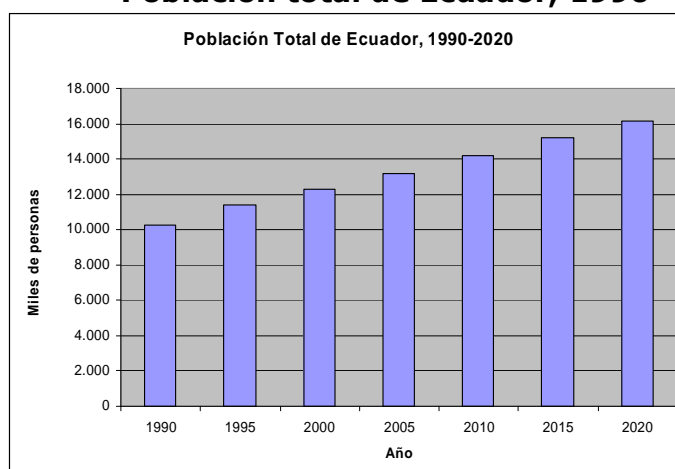
Fuente: Instituto Geográfico Militar de Ecuador, 2007.

## Población y demografía

Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Ecuador (INEC) a fines del 2009 la población ecuatoriana debería sobrepasar el umbral de los catorce millones (Ver gráfico 1). Presenta la densidad poblacional más alta de América del Sur<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> 47 habitantes por kilómetro cuadrado

**Gráfico 1:  
Población total de Ecuador, 1990 - 2020**



Fuente: Elaborado en base a informe estadístico de Panorama Social 2008, CEPAL.

La estructura demográfica de Ecuador está experimentando una transición demográfica joven y con una base amplia, homologable a Costa Rica y México. Cuenta con un bono demográfico favorable para el desarrollo social y productivo del país en cuanto el mayor cohorte de la población se encuentra en condiciones de participar en la actividad económica. El cohorte etéreo de 0 a 14 años representa el 32,39% de 15 a 64 años el 63,4% y de 65 años y más equivale al 5,26% (Ver cuadro No. 1).

**Cuadro 1:**

<b>Distribución poblacional de Ecuador según tramo etario y sexo</b>			
	Hombres	Mujeres	Total
0-14 años	2,274,986	2,189,437	4,464,423
15-64 años	4,355,909	4,381,141	8,737,050
65 años y más	340,861	385,316	726,177
<b>Total</b>	<b>6,971,756</b>	<b>6,955,294</b>	

Fuente: Elaborado en base a proyecciones del INEC, 2008

Ecuador se caracteriza por una gran diversidad cultural. Los resultados del VI Censo de Población del 2001, arrojan que por autodefinición, 74,4% son mestizos, 10,5% blancos, 6,8% amerindios, 2,7% mulatos y 2,2% negros. En la provincia de Azuay, la población indígena representa el 3,5% (17,165 habitantes), y en Cañar, llega a 21,4%. (33,925 habitantes).

El 61,35% de los ecuatorianos viven en áreas urbanas, y 38,64% en el sector rural. Cabe resaltar que el 82% de la población indígena se concentra en zonas rurales.

Las provincias Azuay y Cañar, tienen una población total de 599.546 y 206.981 habitantes, respectivamente. La mayoría de la población vive en áreas rurales<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Azuay, 47.86%; Cañar 63.34% (INEC, 2001)

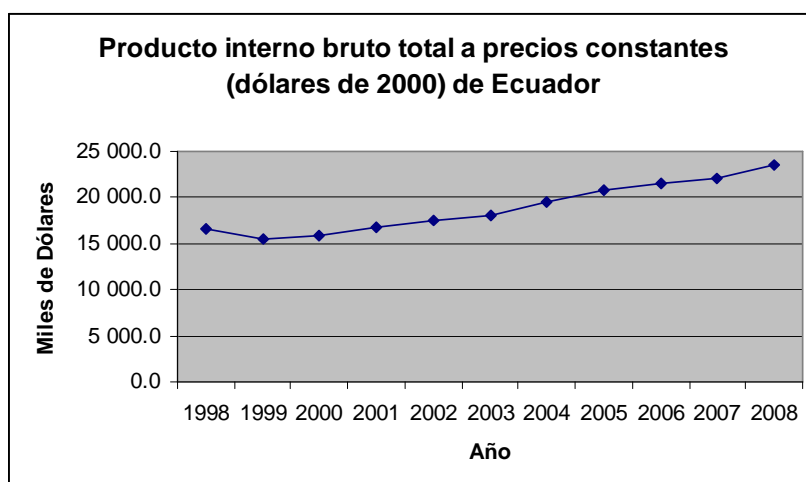
## Economía y situación social

La evolución de la economía ecuatoriana en la primera década del presente milenio no ha estado exenta de dificultades. El crecimiento económico y el mejor bienestar social de los inicios de los 90 fueron reemplazados por una reducción en la tasa de crecimiento y un posterior deterioro de la evolución económica durante la segunda mitad del decenio. Impactos financieros externos y problemas en la gestión económica interna, aunado a la inestabilidad política, redundó en una severa crisis a fines de 1999. La tasa de crecimiento del PIB descendió en un 6,3%, el desempleo llegó a 15,6%, y la pobreza alcanzó un máximo histórico de 63,5% en las zonas urbanas (CEPALSTAT, 2009).

Tras la crisis y el proceso inflacionario, en 2000, el gobierno decide dolarizar la economía, convirtiendo a la política fiscal en la principal herramienta de política económica (CEPAL, 2009). El Banco Mundial estima que estas medidas ayudaron a controlar la inflación y a estabilizar la economía<sup>5</sup>.

Efectivamente el PIB de Ecuador ha tenido una evolución favorable tras el año 2000. El alza en los precios internacionales del petróleo, la principal fuente de ingresos del país, contribuyó a la recuperación post-dolarización (FLACSO, 2008) y al aumento de los ingresos fiscales. En 2008, el crecimiento económico llegó a un 6,5%, lo que representa un importante aumento respecto al 2,5% registrado en 2007 (Ver gráfico 2). Se prevé que en el 2009 el crecimiento de la actividad económica del país será sólo de un punto porcentual, comportamiento que se debe principalmente a la baja de precios del petróleo por el deterioro generalizado de la economía mundial. (CEPAL, 2009).

**Gráfico 2:**



<sup>5</sup> Informe regional de Ecuador elaborado por el Banco Mundial, actualizado en noviembre del 2008. Disponible en: <http://go.worldbank.org/YA49SLRFE0>

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por CEPALSTAT, 2009.

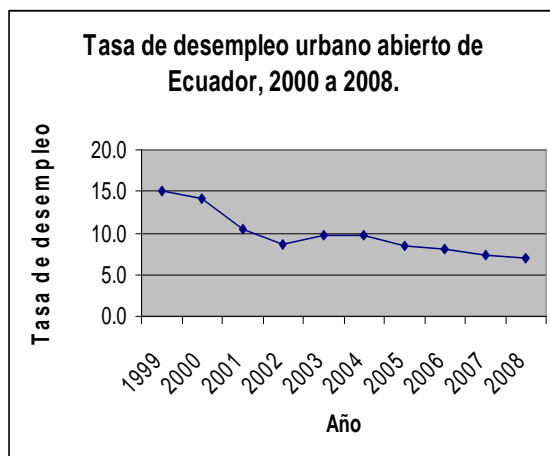
Como siempre, la crisis económica ha tenido marcadas consecuencias sociales. Estas se han reflejado tanto en el aumento en las tasas de desempleo como en el incremento de la pobreza e indigencia tras los primeros años de la crisis. De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>6</sup>, del Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD Ecuador posee un puntaje de 0,722 (PNUD, 2009), ubicándose en una posición media de desarrollo humano en la región. En cuanto a la distribución del ingreso, Ecuador -así como el resto de los países latinoamericanos y caribeños-, se caracteriza por sus amplias disparidades. Una manera de medir la desigualdad de ingresos es a través del coeficiente de Gini.<sup>7</sup> Ecuador registra un coeficiente de 0,52, caracterizándose por ser un país con un nivel medio de desigualdad de ingresos a nivel regional.

Tras la crisis de 1999, el desempleo evolucionó favorablemente, disminuyendo de un 15% a un 6,0% en 2008 (Ver gráfico No. 3). (Cepalstat, 2009). Sin embargo, son alarmantes los altos niveles de desempleo femenino (Ver cuadro 2), comportamiento que atenta contra el logro del objetivo milenio orientado a incrementar la igualdad de género.

---

<sup>6</sup> El IDH corresponde a una medida global de desarrollo que resume variables económicas y sociales de los países. Este índice se fundamenta en la medición de tres factores principales: i) la expectativa de vida al nacer; ii) el nivel de educación; y iii) un nivel de vida digna, es decir el poder de adquisición de sus habitantes. A partir del puntaje adquirido en el índice es posible agrupar a los países según su nivel de desarrollo: los países con alto desarrollo humano corresponden a un puntaje mayor o igual a 0,80, el grupo de desarrollo humano medio posee un puntaje entre 0,80 y 0,50, los países con un bajo IDH no superan el umbral de 0,70 puntos (PNUD, 2009).

<sup>7</sup> El coeficiente de GINI toma valores entre 0 y 1; donde 0 representa la igualdad máxima de ingresos en el país; y 1 expresa la mayor desigualdad de ingresos posibles. Usando este coeficiente es posible establecer tres grupos de países: el primero registra las menores desigualdades de ingresos, con valores menores a 0,50; el segundo grupo, con coeficientes entre 0,50 y 0,55, reúne países con un nivel de desigualdad medio; por último, los países con mayor desigualdad de ingreso poseen puntajes superiores a 0,55.

**Gráfico 3:****Cuadro 2:****Tasa de desempleo en la población Ecuatoriana según sexo, 2002 – 2007.<sup>8</sup>**

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
2002	9,1	5,8	13,9
2004	9,9	7,5	13,4
2006	7,7	5,3	11,0
2007	6,1	4,9	7,6

Fuente de Gráfico 4 y Tabla 3: Elaboración propia en base a datos provistos por, Panorama Social 2008; y CEPALSTAT, 2009, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del respectivo país.

La pobreza en el país ha disminuido en la última década. Sin embargo, las cifras siguen siendo elevadas. La pobreza se redujo de 51,2% en 2004, a un 42,6% en el 2007 (Cepalstat, 2009). En el mismo lapso de tiempo, en las áreas rurales esta disminuyó de 58,5% a 50% (Ver cuadro 3.a). La indigencia posee un comportamiento similar, disminuyendo a nivel nacional desde un 22,2% en 2004 a un 16% el 2007. Si se descompone a nivel regional, se observa que durante el 2004 al 2007 la indigencia a nivel urbano disminuyó desde un 18,2% a un 12,4%, y en el sector rural desde un 30,5% a un 23% (Ver cuadro No. 3.b).

**Cuadro 3.a****Porcentaje de población ecuatoriana en situación de pobreza según sector geográfico, 2004 – 2007.<sup>9</sup>**

	Total nacional	Urbana	Rural
2004	51,2	47,5	58,5
2005	48,3	45,2	54,5
2006	43,0	39,3	49,0
2007	42,6	38,8	50,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por, Panorama Social, 2008; y CEPALSTAT, 2009, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del respectivo país.

**Cuadro 3.b****Porcentaje de población ecuatoriana en situación de indigencia según sector geográfico, 2004 – 2007.<sup>10</sup>**

	Total nacional	Urbana	Rural
2004	22,2	18,2	30,5
2005	21,2	17,1	29,2

<sup>8</sup> Tasa de desempleo abierto urbano por sexo.

<sup>9</sup> El porcentaje de personas en situación de pobreza incluye a las personas bajo la línea de indigencia.

<sup>10</sup> El porcentaje de personas en situación de pobreza incluye a las personas bajo la línea de indigencia.

2006	16,1	12,8	22,5
2007	16,0	12,4	23,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por, Panorama Social, 2008; y CEPALSTAT, 2009, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del respectivo país.

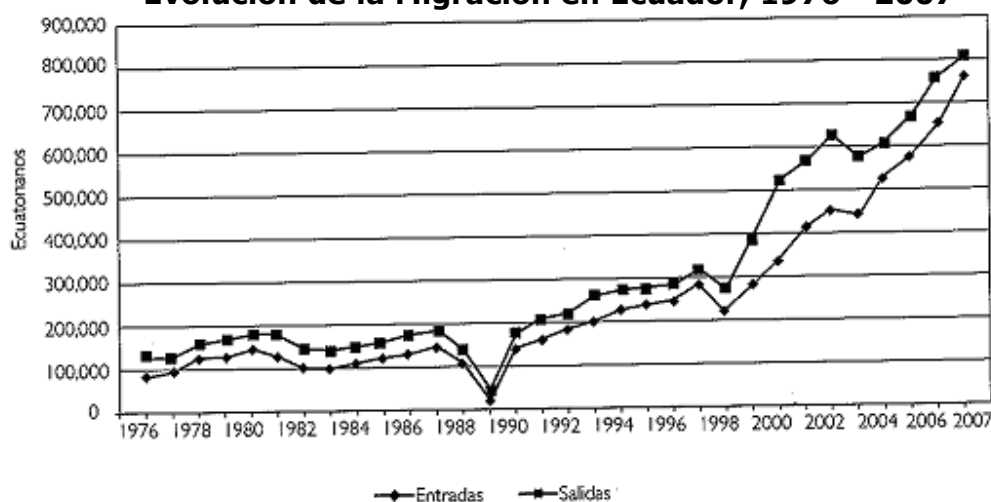
## Migración, remesas y cooperativismo: entre la crisis y las oportunidades.

### Migración

La situación económica desfavorable que enfrentó el Ecuador en el año 1999 trajo consigo un conjunto de desafíos y oportunidades. Se genera un éxodo migratorio iniciado a principios de este decenio con consecuente aumento de las remesas internacionales. Este último es la base sobre la cual fue posible desarrollar el modelo de cooperativismo rural.

Sólo en 1998 la emigración creció en un 82,1%, con un total de 33.723 migraciones; y 1999 registró un índice de crecimiento de 138,4%, equivalentes a 80.402 (Giuseppe, 2005). El vertiginoso incremento migratorio tuvo un impacto demográfico y económico significativo. Según estimaciones de FLACSO y UNFPA (2008), el saldo migratorio desde 1999 hasta 2007 fue de 954,396 personas (Ver gráfico 4). Al menos el 8% de la población ecuatoriana se migró al exterior; lo que equivale al 14% de la población económicamente activa del país (INEC, ENEMDU, 2007 en FLACSO, 2008).

**Gráfico 4:**  
**Evolución de la Migración en Ecuador, 1976 - 2007**



Fuente: FLACSO, UNFPA, 2008.

La emigración ecuatoriana ha sido históricamente una empresa de hombres (Solfini, G, 2005). Sin embargo, la ola migratoria, que se inicia en

1999, incluyó una fuerte presencia femenina, con cifras relativamente cercanas a la masculina (FLACSO, 2008). Los principales lugares de destino son Estados Unidos de América, Italia y España; siendo el primero el destino predominante de la población masculina y Europa el de la emigración femenina.

Las provincias con mayor población migrante son precisamente Azuay y Cañar (Ver cuadro 4), tendencia que se profundizó tras la crisis económica. En Azuay, los emigrantes representan el 5,68% de la población total y en Cañar, llegan a un 8,51%. Las dos provincias suman el 14,19% del total de migraciones oficialmente registradas en Ecuador (FLACSO, 2008).

**Cuadro 4:**

<b>La emigración internacional de ecuatorianos según sexo, a nivel nacional y en las provincias de Azuay y Cañar.</b>				
	Hombres emigrantes	Mujeres emigrantes	Total de población emigrante	Total de población
<b>Nacional</b>	200.430	177.478	377.908	1.2156.608
<b>Provincias</b>				
Azuay	23.630	10.423	34.053	599.546
Cañar	12.376	5.249	17.625	206.981

Fuente: INEC, Censo 2001; y FLACSO, UNFPA, 2008.

## Remesas

América Latina y el Caribe es una de las regiones que ha experimentado un intenso dinamismo en la recepción de remesas, desde fines de la década de los noventa, producto de la intensa migración internacional de su población (BID, FOMIN, 2009).<sup>11</sup> La región latinoamericana capta alrededor del 25% de las remesas a nivel mundial.

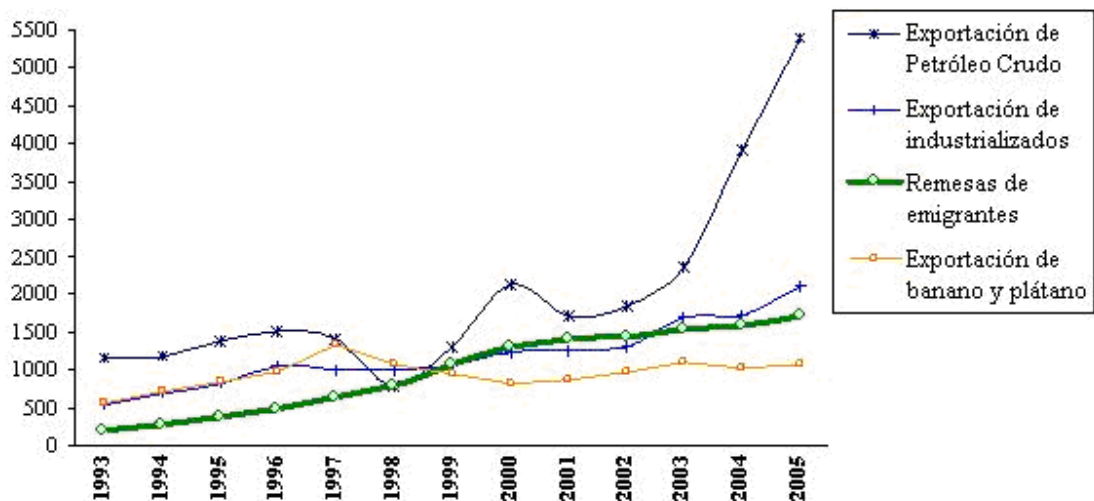
Estudios del Banco Internacional del Desarrollo (2009) demuestran que el movimiento de las remesas en la región, en el año 2000, alcanzó una cifra total de 30.900 millones de dólares. En los siguientes años, hasta 2008, continuaron registrando un aumento sostenido. Pero, con la crisis financiera mundial su tasa de crecimiento disminuyó significativamente. El total de remesas de América Latina y el Caribe para el año 2008 fue de 69.200 millones de dólares, comparado con 68.000 millones el 2007 registrando un crecimiento anual no mayor a 0,9%; siendo la región andina el sector cuya tasa de recepción de remesas se ha visto más afectada (BID, FOMIN, 2009).

En Ecuador, las remesas se han constituido en la segunda principal fuente generadora de ingresos del país, superada sólo por los del petróleo; y

<sup>11</sup> Remesas: transferencias de dinero de alcance nacional e internacional.

sobre pasando exportaciones tradicionales, como el banano y el cacao (Viteri, G, 2009) (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5:  
Ecuador: Remesas versus exportaciones en millones de dólares,  
1993-2005**



Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE, 2009)

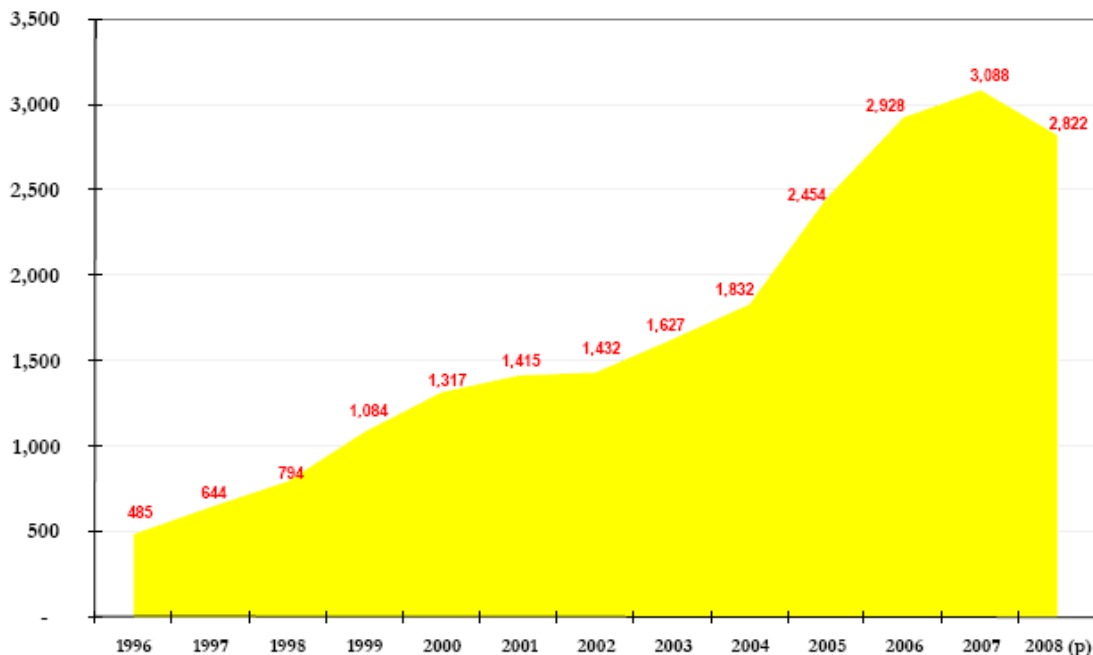
En el área Andina, Ecuador es el principal receptor individual de remesas en proporción al PIB (Giuseppe, 2005), y en 2008 fue el octavo más importante en el continente. En dicho año, el ingreso de las remesas representaron el 18% del ingreso nacional de Ecuador (BCE, 2009).

Varios factores están detrás del acelerado crecimiento de las remesas en la última década. El comportamiento entre el 1999 y el 2004 se debe principalmente al mayor flujo de migrantes ecuatorianos que envían remesas del extranjero. A partir de 2004, han contribuido a esta tendencia las mejoras en el sistema de transferencia, que han implicado disminución de los costos de envío y el incremento en el número de empresas financieras que las intermedian. Pero por otra parte, es indudable la mayor capacidad del Banco Central de Ecuador para medir estos flujos monetarios, lo que explica, en parte, el aumento presentado a partir del 2004 (BID, 2009).

Como en prácticamente todos los países de la región, las remesas enviadas por los ecuatorianos en 2008, se redujeron en 8,6% frente a las enviadas en 2007 (BCE, 2009)<sup>12</sup>. El Banco Central de Ecuador (BCE) señala que la caída de las remesas a partir de 2008 responde a una disminución en los ingresos de los emigrantes ecuatorianos producto de la crisis económica en Estados Unidos y España.

<sup>12</sup> En 2007: US\$3.087,9. En 2008: US\$2.832,6 millones (BCE, 2009).

**Gráfico 6**  
**Evolución de las Remesas Recibidas en millones de USD**



Fuente: Banco Central de Ecuador. "Evolución de la Economía Ecuatoriana, Marzo del 2009", Disponible en: <http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006>

El destino de las remesas ecuatorianas se concentra especialmente en el sector urbano (UNICEF, 2006). En el año 2008, éste recibió un monto de \$2,745 millones, representando el 97,3% del total de remesas captadas. El sector rural captó sólo el 2,7% restante, equivalentes a \$76,6 millones (FLACSO, 2008).

Las principales provincias que concentraron la captación de remesas en el año 2008 se ubican en la Costa y la Sierra. Guayas, que ocupa el primer lugar, captó un total de \$796,5 (28,2%) (FLACSO, 2008). En conjunto, Azuay y Cañar, recaudaron ese año cerca de un cuarto del total de remesas captadas por Ecuador; Azuay captó cerca del doble que este último<sup>13</sup> (Ver cuadro 5).

En las provincias de Azuay y Cañar también se redujo el volumen de remesas recibidas. En la primera la caída fue de \$106,1 millones, es decir 18,9% y en la segunda llegó a \$162,3 millones, equivalente a una caída del 41,1%.

<sup>13</sup> \$456,5 y \$232,8 millones de dólares, respectivamente.

**Cuadro 5**

<b>Principales provincias beneficiarias de remesas en millones de dólares y porcentajes en el año 2008</b>		
<b>Provincia</b>	<b>Monto</b>	<b>Porcentaje</b>
Guayas	\$796,5	28,2
Azuay	\$456,5	16,2
Pichinca	\$413,6	14,7
Cañar	\$232,8	8,3
Loja	\$197,8	7,0
El oro	\$126,8	4,5

Fuente: BCE; Viteri, G. 2009: Ecuador: migración y remesas el 2008

Sin embargo, en 2009, las corrientes de capital ligados a las remesas sobrepasan las de asistencia oficial del propio gobierno ecuatoriano, tendencia mantenida a lo largo del decenio presente (BCE, 2009).

### **Cooperativismo**

El tercer efecto, por demás positivo, de la crisis política y económica, se refiere al auge cooperativista experimentado por los sectores rurales y urbano-marginales. Este proceso se enmarca dentro de las valiosas estrategias de organización social que llevo adelante la sociedad civil ecuatoriana a fines del decenio del noventa.

El cierre de numerosas instituciones bancarias en el país durante la crisis<sup>14</sup>, trajo consigo medidas estatales de salvataje bancario orientados a impedir la quiebra de los bancos. Entre estas se destaca el congelamiento de los depósitos privados, que hacia imposible el acceso a recursos para cubrir las necesidades de financiamiento especialmente de la población rural, y en particular de los agricultores, trabajadores independientes y artesanos, perjudicando la actividad agropecuaria al igual que muchas empresas medianas y pequeñas. La peor parte de esta coyuntura, señala el informe elaborado por REFLA (2008), la sufrió el sector rural, campesino e indígena, para quienes las condiciones de marginalidad se profundizaron.

Los sectores rurales y urbano-marginales sintieron el efecto del cierre de instituciones bancarias y de los servicios de crédito que se requerían para los emprendimientos productivos, familiares y asociativos. Igualmente se generó una enorme desconfianza frente al sector financiero tradicional y se fueron desarrollando nuevas pautas para el uso del excedente de dinero de la población rural. Una de esta fue precisamente la creación y el fortalecimiento de las cooperativas financieras locales.

De este modo, el desplome del sistema financiero local y nacional de Ecuador, paralelo a la mayor demanda de instituciones financieras por parte

---

<sup>14</sup> Sólo en la Sierra Sur, al menos ocho instituciones financieras cerraron en el periodo desde 1999 hasta el 2001 (Solfrini, 2005)

de la población ecuatoriana por el aumento de remesas al país durante el periodo 1999 - 2001, provocó un contexto fértil para el resurgimiento, a lo largo del país, de un sistema de Cooperativas de Ahorro y Crédito. Como afirma el informe de REFLA, el auge del cooperativismo en los sectores rurales surgió como respuesta a la caída del sector financiero convencional (REFLA, 2008: 25). Los sectores populares de Ecuador requerían de servicios financieros de ahorro y crédito que el mercado financiero público y privado no era capaz de proveer. Las cooperativas lograron revertir la tendencia de las instituciones financieras del sistema privado y público de Ecuador, siendo colocadoras antes que captadoras de recursos en las localidades, ganándose un espacio propio en el sector financiero del país.

En este escenario, la participación creciente de instituciones y cooperativas financieras rurales en el envío y recepción de remesas constituyó un instrumento innovador para reducir los costos del envío de remesas y dar un efecto multiplicador al impacto económico de estos fondos en las propias localidades (BID, 2009; REFLA, 2008).

## **Proyecto de fortalecimiento de las Finanzas populares en Azuay Cañar (Ecuador): consolidación de una propuesta de desarrollo local en un contexto de alta migración internacional.**

El Proyecto, **Fortalecimiento de las finanzas populares en Azuay y Cañar**, se gestó en marzo de 2005, por iniciativa del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). La concepción del proyecto y su operacionalización contó con la activa participación de la Cooperativa Desarrollo de los Pueblos (Codesarrollo Ltda.), y la Corporación Civil Red de Estructuras Financieras del Austro Ecuatoriano (REFLA), entidad que agrupa a las organizaciones financieras beneficiarias del propio programa. El financiamiento inicial fue provisto por el Ayuntamiento de Madrid, en su interés por contribuir en los procesos de desarrollo local mediante la cooperación internacional así como la Fundación Codespa, que sirvió de intermediaria.

En palabras del equipo gestor, el proyecto se orienta a fortalecer, *"la organización de un sector financiero alternativo, dirigido y administrado por sectores pobres de la población para garantizar la oferta de servicios financieros y de otros servicios conexos con su naturaleza, acorde a las necesidades y capacidades de cada localidad, que contribuya a la dinamización del tejido económico-productivo y al desarrollo local."*

### **1. Antecedentes**

La institución ejecutora del proyecto, FEPP, destaca que son tres los factores que permiten entender el contexto a partir del cual se originó esta experiencia. A saber, la emigración de ecuatorianos, el consecuente aumento de las remesas extranjeras a localidades rurales, el auge y fortalecimientos de las cooperativas rurales -procesos descritos en la primera sección del documento.

Por otra parte, Azuay y Cañar, son provincias con un entorno primordialmente rural y pobre; con déficit de infraestructura y de servicios públicos básicos; escaso desarrollo económico-productivo, caracterizado por modelos familiares de subsistencia, especialmente a partir del trabajo agrícola, pecuario y artesanal. La producción agrícola se destina principalmente al autoconsumo, generando pocos excedentes para la venta en el mercado ya que en gran parte del territorio las condiciones del suelo no son aptas para la agricultura. A ello se suma la falta de acceso a recursos hídricos y la deficiente estructura para el riego.

Por otra parte, la actividad agropecuaria y artesanal se ha visto debilitada por la falta de acceso a recursos económicos y la pérdida de mano de obra producto de la emigración masiva de la población económicamente activa. En estas condiciones, la baja productividad y la poca diversificación de la producción agrícola de Azuay y Cañar han contribuido a un débil desarrollo

local y a una frágil inserción económica de las provincias en el mercado regional.

Además, el modelo del sector financiero público y privado en Ecuador es altamente excluyente, afectando en especial al sector rural. La población campesina e indígena tiene serias dificultades para acceder a servicios financieros en cuanto no constituyen sujetos de crédito rentables para la banca privada y comercial. Ello se debe entre otras a su dispersión geográfica y la baja rentabilidad de sus actividades productivas. Más aún, cuando logran acceder a servicios financieros, se produce una fuga de capitales hacia los centros urbanos, reduciendo el desarrollo local de sus propias localidades, situación que se volvió aún más apremiante una vez comenzaron a ingresar importantes flujos de remesas a estas zonas provinciales.

Frente a esta magra situación, se extendió una práctica de financiamiento en los sectores rurales y semi-urbano, como Azuay y Cañar, basada en prestamistas particulares –conocidos en Ecuador como *chulqueros*–, que aplican tasas de interés agiotistas. Sin embargo, al no contar con alternativas de financiamiento adecuadas a sus necesidades, se vieron obligados a recurrir a estos servicios informales de usura cuando se veía enfrentada a situaciones coyunturas familiares apremiantes, o para financiar proyectos productivos e incluso la migración de un miembro familiar.

De este modo, la ausencia de servicios financieros legítimos y adaptados a las necesidades de la población, así como la falta de control sobre modos informales de financiamiento favorecieron el establecimiento de relaciones de explotación y usura, agudizando las condiciones de marginalidad de la población rural de Azuay y Cañar.

Por otra parte, el auge cooperativista experimentado por Ecuador promovió la generación y difusión de novedosas actividades de financiamiento, que estaban en armonía con el desarrollo local de las zonas rurales de Azuay y Cañar. Agrupadas bajo el rotulo de Finanzas Populares, estas prácticas financieras se conformaron en un sector independiente de la banca tradicional y constituyeron el armazón institucional sobre el cual se basó el programa de fortalecimiento de las finanzas populares.

Las prácticas financieras gestadas por la propia comunidad rural se organizaron en las llamadas, "Estructuras de Financiamiento Local" (EFLs). Concretamente cajas de ahorro y crédito, cooperativas, bancas comunales, entre otros tipos de asociaciones financieras rurales, y que en conjunto son la expresión institucional de las finanzas populares.



Las Estructuras Financieras Locales<sup>15</sup>, tienen una posición singular en el mercado financiero de las remesas. Se especializan en proporcionar servicios bancarios a localidades que las reciben, adaptándose a las necesidades de este grupo. Su infraestructura territorial, localizada en distintos sectores rurales y semi-urbanos, le otorga una experiencia privilegiada en la entrega de servicios para microempresarios, como, crédito, ahorro y otros servicios financieros.

Las EFLs se desarrollaron a lo largo de Ecuador, concentrándose geográficamente en Azuay y Cañar, dos de las provincias con mayor porcentaje de población en el extranjero. La mayor parte de los usuarios de las EFLs, recibían remesas ya que uno o varios miembros del núcleo familiar viven en el exterior. Por este motivo, desde su inició las EFLs comenzaron a canalizar remesas que las familias de migrantes recibían, a través de la banca tradicional, pero era depositada posteriormente en las EFLs de las propias localidades en calidad de ahorros.

Otro antecedente institucional relevante para la formación del proyecto corresponde a la naturaleza y trayectoria de instituciones ejecutoras: el FEPP en calidad de Fundación, y la corporación civil REFLA, en calidad de socios beneficiarios. Desde sus inicios, en 1970, el Fondo Ecuatoriano Populorum

---

<sup>15</sup> Las EFL agrupan un conjunto de instituciones financieras, como los bancos comunales, cajas y cooperativas de ahorro y crédito, focalizándose en un sector de la población que no logra acceder al sistema financiero público o privado.

Progressio, tuvo como misión institucional la promoción integral de los sectores populares ecuatorianos. Acorde a este principio, por largos años su actividad central ha sido la oferta de créditos a amplios sectores pobres del Ecuador, concebido como una herramienta para mejorar las condiciones de vida y fortalecer la organización como un instrumento de cambio.<sup>16</sup>

A fines de la década de los noventa, FEPP reformuló su estrategia de intervención, prescindiendo de la entrega directa de créditos. Se concluyó que la intermediación financiera debía ser asumida por las propias comunidades beneficiarias, constituyendo a los habitantes de las poblaciones rurales y urbano-marginales en los sujetos de su propio desarrollo. De este modo, el FEPP inicia la creación de EFLs en sus diversas sedes regionales repartidas en 20 de las 24 provincias que componen el Ecuador. Congruente con su política institucional, crea la **Cooperativa Desarrollo de los Pueblos (Codesarrollo Ltda.)**, aprobada por la Superintendencia de Bancos en 1998. Codesarrollo Ltda. es una institución de segundo grado dedicada a la capitalización y apoyo de las EFLs, entregando microcréditos por medio de las organizaciones campesinas.

FEPP ha sido una fundación pionera de las finanzas populares ecuatorianas, acompañado a 213 EFLs en todo el país, la mayoría agrupadas en varias redes agrupadas según su ubicación geográfica. Las principales redes de EFLs existentes son la Red de EFLs Alternativas del Austro Ecuatoriano (REFLA) con 21 EFLs. en las provincias de Azuay y Cañar; la Red Financiera Rural de Manabí con 15 EFLs, en Manabí; la Red de EFLs del Sur del Ecuador (REFSE) con 37 EFLs en Loja; la Red Financiera del Norte en Carchi e Imbabura (REFIDER) con 23 EFLs, en Carchi e Imbabura; la Red de Estructuras Financieras de Cotopaxi con 14 EFLs, en Cotopaxi; la Red Financiera de Tungurahua con 13 EFLs, en Tungurahua; la Red Financiera de Chimborazo con 6 EFLs en Chimborazo; la Red Financiera de Sucumbíos con 28 EFLs, en Sucumbíos y; la Red Financiera de Bolívar con 15 EFLs, en Bolívar.

El proyecto objeto de esta sistematización se centra en las EFLs que integran la **REFLA**. Se trata de 21 EFLs ubicadas, en su mayoría, en cantones con escaso desarrollo socioeconómico, principalmente en sectores rurales y urbano-marginales en Azuay y Cañar. La Corporación Civil REFLA obtuvo reconocimiento legal el 2005; no obstante, las EFLs que la integran vienen de un proceso organizativo anterior, primero como cajas o pequeños

---

<sup>16</sup> Durante más de 35 años de vida institucional, FEPP ha madurado una propuesta integral de desarrollo que además de las finanzas populares se articula a una propuesta integral de desarrollo local, incursionado en programas ligados al acceso a la tierra, viviendas sociales, mejoramiento de la producción, procesos de transformación y apertura de canales de comercialización, productos campesinos agropecuarios y artesanales, y el fomento de la capacitación en diversos ámbitos sociolaborales, entre otros.

bancos comunales, para luego constituirse en Cooperativas de Ahorro y Crédito (COACs). La serie de EFLs que integran la REFLA fueron constituidas de modo independiente; articulándose en red tras un largo proceso de maduración. La mayor parte de las EFLs, agrupadas en esta red, poseen entre 7 a 10 años de experiencia, y fueron gestadas como eje dinamizador del desarrollo local de sus comunidades, parroquias y cantones. La organización de la REFLA tiene una estructura constituida por representantes que integran un Directorio que es nombrado en la Asamblea General, máxima instancia para la toma de decisiones de la red. Se estima que para el 2007 el número de socios/as de las 21 EFLs ronda las 30 mil personas y el monto de activos sobrepasa los 17 millones de dólares.

Los factores mencionados sirven de fundamento para apostar por un sistema de finanzas populares a partir de un marco conceptual según el cual, la población rural pobre genera excedentes que pueden transformarse en ahorros y créditos. Iniciando una dinámica que permite construir sistemas financieros locales autónomos. En estas circunstancias, las cajas y cooperativas de ahorro y crédito son el único instrumento que permite a la población organizar sus propias finanzas. El ahorro se concibe como *un hábito virtuoso, es la capacidad de autocontrolarse, priorizar, programar, pensar en el futuro, construir alternativas. Una comunidad que ahorra sale del círculo vicioso de la pobreza y de la dependencia y entra en el proceso virtuoso que la lleva al bienestar con equidad y dignidad para todos y todas* (Dirección - FEPP).

## **2. Objetivos general y específicos**

El objetivo general del proyecto es promover una estrategia de desarrollo local en un contexto de alta migración internacional mediante la consolidación de un modelo de finanzas populares en las comunidades rurales y urbano-marginales de las provincias ecuatorianas de Azuay y Cañar, a partir de la creación, apoyo y asociación de Estructuras Financieras Locales (EFLs).

Es decir, consolidar una propuesta de finanzas populares como herramienta efectiva para contribuir al desarrollo local teniendo como principal fuente los recursos provenientes de la migración. Las finanzas populares son concebidas como la organización de un mercado financiero integrado y gestionado por los sectores sociales menos favorecidos - indígenas, campesinos, pequeños y medianos productores, y pobladores urbano-populares; que garantice la oferta de servicios de ahorro y crédito, para la dinamización de la economía y del tejido productivo local. Se trata de un modelo de gestión alternativo en tanto que los sectores de la población tradicionalmente excluidos de los sistemas financieros de la banca pública y privada se organizan para cubrir de forma autónoma la demanda y oferta de servicios financieros. Esto conlleva una comprensión amplia del potencial que tienen las pequeñas comunidades rurales y semi-urbanas para intervenir

como agente financiero, en el que la intermediación financiera es un instrumento sustentable orientado al desarrollo con mayor equidad.

Sus objetivos específicos son:

1. Impulsar las Estructuras Financieras Locales en aspectos organizativos, financieros y técnicos que permitan la dinamización del tejido económico local. Estas se consideran la expresión organizada de las finanzas populares, y corresponden a un conjunto de organizaciones financieras comunitarias, así como bancos comunales, cajas y cooperativas de ahorro y crédito, creadas por la propia población, usualmente marginada y excluida del sistema financiero tradicional. Son organizaciones sociales cuyo interés es el beneficio comunitario. Tienen, como eje, el empoderamiento local. Las EFLs son gestionadas por los habitantes de las propias localidades, estimulando, la promoción y ejercicio de liderazgos, creación de espacios de participación, procesos continuos de capacitación y asistencia técnica.
2. Articular la acción de las EFLs a las potencialidades que ofrece el hecho migratorio mediante la canalización, transferencia y uso productivo de las remesas hacia créditos de inversión productiva, asociativos y familiares, obteniendo un provecho social y económico de las remesas a partir del ahorro y su posterior colocación, especialmente en créditos de inversión productiva. Las EFLs tienen la capacidad de captar ahorros, y otorgar créditos a la población en general, perceptores o no de las mismas. De esta forma, se trata de fomentar los emprendimientos productivos con el fin de mejorar la economía familiar y local.

### **3. Metas**

Las líneas fundamentales del proyecto **Fortalecimiento de las finanzas populares**, fueron diseñadas a través de la elaboración conjunta de la fundación FEPP, y las EFL beneficiarias agrupadas en la Corporación Civil REFLA. A partir del trabajo en asambleas, se logró operacionalizar los objetivos específicos en las siguientes metas:

- Fortalecimiento de 21 EFLs mediante procesos de capacitación, asistencia técnica, legalización, control contable y financiero.
- Capacitación de 90 personas miembros de EFLs en temas de administración, siendo el 50% mujeres.
- Oferta de productos y servicios financieros y no financieros a las comunidades rurales y urbano-marginales en las que se ubican las EFLs. Crecimiento del número de personas asociadas en un 75%, procurando una participación femenina del 60%.
- Fomento del ahorro, proveniente de capitales de la actividad local o de remesas provenientes del extranjero. Para el año 2007, se proyecta duplicar el total de ahorros en las EFLs.

- Lograr indicadores financieros que demuestren eficiencia en el manejo de finanzas populares conforme a los lineamientos del sistema financiero ecuatoriano en términos de liquidez, patrimonio sobre activos, utilidades sobre activos, y mora sobre cartera.
- Canalización y transferencia de remesas a bajo costo fomentando el ahorro.
- Celebración de convenios con una entidad financiera en España.
- Orientación de los créditos hacia actividades productivas agropecuarias y artesanales. Incremento del volumen de crédito en un 80%.



Según señala la institución ejecutora, los principales aspectos que se discutieron para el diseño de los objetivos y metas del proyecto fueron:

- a. La integridad de la propuesta: la forma de articular la propuesta de finanzas populares en Azuay y Cañar a las dinámicas de un contexto de alta migración internacional. Se reconocen en la migración algunas oportunidades que pueden contribuir al desarrollo local como el flujo de remesas y la mayoritaria presencia de la mujer en las organizaciones.
- b. Las posibilidades de diálogo interinstitucional para la celebración de convenios para la transferencia de remesas a bajo costo con entidades bancarias internacionales.

- c. Las oportunidades del momento actual: búsqueda de estrategias en la relación migración y desarrollo, que en el caso de Azuay y Cañar era posible gracias a la existencia de EFLs, el auge del cooperativismo y la fuerte migración internacional.
- d. El diseño de un modelo de desarrollo conforme a las condiciones y requerimientos de la población local en el que el principal recurso se haya en el protagonismo de las organizaciones, en el talento humano y recursos locales.

#### **4. Ejecución del programa**

El programa, **Fortalecimiento de las finanzas populares en Azuay y Cañar (Ecuador): consolidación de una propuesta de desarrollo local en un contexto de alta migración internacional**, realiza diversas actividades relacionadas entre si conforme a sus fines.

##### **A. Creación y consolidación de EFLs:**

- a. Motivación: es el momento de dialogo con comunidades para promover el establecimiento de EFLs. Se trata de presentar el nuevo paradigma del cual serán protagonistas, sujetos de su propio desarrollo. Implica un cambio de mentalidad, de reconocer que las comunidades pueden crear por si mismas entidades de finanzas populares. Este trabajo lo realiza el equipo de técnicos de cada regional del grupo FEPP, en este caso, en las áreas rurales y urbano-marginales de Azuay y Cañar.
- b. Organización: las personas de las comunidades, al asumir el reto, transitan un proceso de organización hacia las finanzas populares. Cabe recordar que en la mayoría de los casos, las comunidades ya estaban organizadas entorno a otro tipo de actividades. Se ejerce liderazgo, se toman decisiones participativas, se eligen las personas responsables que tendrán a cargo la EFLs, tanto en cuestiones administrativas (gerentes y de más personal) como de auto-control (presidentes, consejos de dirección, consejo de vigilancia, de dirección, etc.). Aquí el papel central lo ocupan las propias comunidades con el acompañamiento del FEPP.
- c. Capacitación: se inicia un fuerte proceso de capacitación, gradual, para el manejo financiero y administrativo de las EFLs ya que estas funciones serán asumidas totalmente por las comunidades. En muchos casos incluye, por ejemplo, cursos de sistemas para aprender a manejar las computadoras; la desarrollo de capacidades para rendición de cuentas periódicas a las propias comunidades y a los organismos de control que en el caso de las cooperativas es el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); la formación en temas de gobernabilidad lo que permite no perder la senda del cooperativismo y de las finanzas populares siempre orientadas hacia el beneficio social y comunitario. Los cursos de capacitación son generalmente realizados por la FEPP

que ha creado, para ello, la Escuela de Formación Empresarial (EFE). Cuando el proceso ha madurado lo suficiente, la EFE en dialogo con las EFLs, establece contenidos curriculares especiales conforme a los requerimientos de las organizaciones. En todo el proceso de formación existe como meta que por lo menos la mitad de las personas formadas sean mujeres.

- d. Asistencia técnica: es la acción que se realiza en terreno, se acompaña regular y directamente a cada EFL en temas financieros, contables, organizativos, administrativos, etc. Se orienta a la puesta en marcha independiente de cada EFL. Esta labor la realiza el equipo técnico del FEPP.
- e. Oferta de productos financieros y otros servicios: se crean productos y servicios adaptados a las condiciones de cada localidad mediante procesos de participación de socios/as. En varios casos, las asambleas de socios definen por ejemplo, los tasas de interés según el tipo de crédito. Esta actividad se encuentra en manos de las EFLs con el apoyo del equipo técnico del FEPP. También se ofrecen servicios no financieros como el pago por servicios públicos o el pago del bono de desarrollo humano.
- f. Legalización: se orienta al cumplimiento de todos los requisitos legales para la adquisición de personería jurídica. Es un paso importante para las EFLs, pasan de caja a cooperativas de ahorro y crédito con derechos y deberes según el marco normativo vigente. Es una labor que realizan las EFLs con el acompañamiento del FEPP.
- g. Auto-control, auto-gestión, auto-ayuda: corresponde a procesos internos de las EFLs, en sintonía con los principios del cooperativismo. En estas actividades sobresalen los valores de participación, confianza, solidaridad, honestidad, tanto en la dinámica de la organización como en cuestiones contables y financieras.

*"los bancos nos trajeron la crisis, las EFLs son la posibilidad que tiene la gente de decidir y administrar los propios recursos con su propia gente, con poder de decisión, que no lo tienen en otras instancias", Jaime Tapia, socio EFL Sol de los Andes, El Pan, Azuay (REFLA, 2008)*

## **B. Canalización y transferencia de remesas:**

- a. Firma de convenios: proceso en el cual se desarrolla un trabajo interinstitucional y translocal, en el cual las EFLs se conectan con entidades financieras en destino para la transferencia de remesas. La Cooperativa Codesarrollo Ltda., celebró un convenio con una entidad financiera en España y luego y otro con las EFLs de la REFLA. El objetivo de estos convenios es disminuir los costos de transacción en las entidades bancarias en el extranjero y las EFLs de la zona; lo que permite la recepción de remesas en origen de una manera eficiente, rápida y a bajo costo.

- b. Desarrollo tecnológico: la transferencia de remesas no es posible si las EFLs no cuentan con la infraestructura adecuada para ello, por eso es importante la adquisición o mejora de equipos tecnológicos, puesta en marcha de software, y montaje de sistemas de información. Esta es una labor compartida entre las EFLs, FEPP y Codesarrollo Ltda.
- c. Oferta de servicios atractivos de ahorro para la población perceptora de remesas, usualmente de productos a plazo fijo. Se fomenta la cultura del ahorro, el apalancamiento de los recursos en las localidades y se constituye una nueva alternativa para la orientación de la economía familiar.
- d. Orientación productiva de remesas: los ahorros permiten capitalizar a la EFLs, estos recursos retornan a la propia comunidad en calidad de créditos, independiente de que reciban remesas pero siempre que sean socios. Esta sinergia transforma a la remesa privada en un recurso social y económico. Por ello, los ahorros acumulados se colocan al servicio de la población no emigrante, los cuales pueden acceder a créditos de una manera más ventajosa. De esta forma se dirigen los ahorros de los emigrantes hacia la inversión en sus localidades de origen.

### **C. Seguimiento técnico:**

Realizado por Oficina Central del FEPP, Oficina Regional FEPP Azuay y Cañar, REFLA y Fundación CODESPA, mediante las cuales dan seguimiento, evaluación y control económico y técnico del proyecto

### **4. Dificultades y soluciones**

El programa no estuvo exento de contratiempos. Uno de los mayores problemas que han enfrentado, vinculado precisamente con el área que atienden – cultivos agrícolas -, fue la pérdida de cosechas por las intensas lluvias que azotaron al país. Sin embargo el modelo solidario establecido y el sentido de pertenencia con este modelo ha permitido que familiares o amigos de los campesinos que enfrentaron problemas asuman el pago del crédito, renegociando los plazos.

Pese a estas dificultades fuera del control de las personas han logrado salir adelante. La comunidad y sus socios tienen confianza de sus instituciones financieras, y se apropian de las mismas participando en las decisiones que se adoptan. Lo que se traduce en una mayor responsabilidad del usuario con el pago de sus préstamos. Según se ha observado, los montos de las carteras morosas son menores, y suelen resolverse mediante una extensión del plazo.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Entiéndase por mora, un atraso de no más de treinta días.

## 5. Resultados

El programa, a lo largo de sus cinco años de operación, cuenta con resultados sustantivos ligados a las EFLs y la captación de remesas y otras fuentes. A juicio de la fundación ejecutora, los principales resultados son:

### A. Fortalecimiento de EFLs en diversos aspectos:

- a. 21 EFLs de Azuay y Cañar, funcionando de manera eficiente en cada una de las localidades.
- b. Consolidación de la Red de EFL, REFLA, sumada a las relaciones establecidas con otro tipo de entidades, tales como organizaciones no gubernamentales, entes gubernamentales, instituciones privadas, organismos de cooperación internacional, instituciones financieras en el extranjero, entre otras que les han permitido mayor fortalecimiento<sup>18</sup>.
- c. Incremento del número de socios/as: el total de socios actual es de 29.487 personas distribuidas en las 21 EFLs de la REFLA.
- d. Indicadores financieros aceptables que dan cuenta de la eficiencia de las EFLs en el manejo de finanzas populares en términos de liquidez, patrimonio sobre activos, utilidades sobre activos, y mora sobre cartera.
- e. Un hecho importante lo constituye la participación de la mujer que actualmente representa el 55% de la totalidad de las personas asociadas: 16.253 mujeres, 13.035 hombres y 199 organizaciones. Si bien, en parte se debe a los vacíos que ha dejado la emigración masculina lo cierto es que la mujer ha entrado a participar activa y mayoritariamente en espacios comunitarios. Anteriormente, la mujer quedaba relegada a la esfera doméstica y hoy en día, muchas mujeres han asumido la membresía y la dirigencia de las organizaciones (juntas de acción comunal, cooperativas, grupos de vecinos, etc.). De las 21 EFLs, 12 están dirigidas por mujeres. Los Consejos Directivos están integrados mayoritariamente por mujeres. *Lideresas* que han participado de diversos procesos de capacitación situación que ha contribuido a fortalecer su rol en el ámbito comunitario.

---

<sup>18</sup> Recientemente se celebró el Primer Encuentro Nacional de EFLs, liderado por REFLA, que permitió dar los primeros pasos para la creación de una Red Nacional de EFLs.



## **B. En cuanto a las remesas:**

- a. Se logra una transferencia directa de remesas. En 2006, se firma un convenio entre Codesarrollo Ltda. y la Caixa, Catalunya (España) en el que se establece una tarifa única de envío de 2.90 euros si el monto no excede los 3.000 euros mensuales. Este convenio ha permitido a las tres EFLs de esta experiencia, transferir remesas provenientes desde España para ser entregadas a los destinatarios en sus propias ventanillas. Este tipo de acciones constituyen un hito en la relación entre las finanzas populares y las remesas en Ecuador ya que ha contribuido a la disminución de los costos de transacción, la proximidad en los sitios de entrega, la mayor seguridad para los perceptores y la mayor capitalización de las entidades de finanzas populares.
- b. Remesas para el desarrollo económico-productivo: un 65% de los más de 12 millones de USD puestos en cartera se han destinado a actividades productivas de diversa índole dependiendo de las comunidades en las que se ubiquen las EFLs. Así por ejemplo, en las comunidades rurales estos préstamos se orientan al emprendimiento de proyectos agropecuarios, familiares o individuales, tales como

criaderos de pollos, de cuyes, pozos de truchas, montaje de invernaderos, huertas, arado de terrenos, compra de abonos, semillas e insumos, siembra de árboles frutales, pago de obreros, etc. En las parroquias semi-urbanas los créditos se solicitan para el montaje de tiendas, almacenes, locutorios, restaurantes, etc. Asimismo, sirven para el establecimiento de empresas comunitarias campesinas como procesadoras de lácteos y de centros de acopio de granos, para la producción de harinas como la máchica -polvo de cebada tostada-, pinol -polvo de cebada tostada y panela- y de haba, balanceados para el consumo humano y animal, etc..

*"yo creo que esta organización es muy importante porque a los pequeños y medianos agricultores nos ha ayudado mucho a lo que es el crecimiento tanto personal como profesional en mi caso yo he sacado dos créditos el primero fue un crédito educativo que me permitió comprar uniformes y útiles escolares para mi hijo que esta en la escuela. El último crédito que saque fue para comprar insumos agropecuarios para cuidar mis cultivo sino hubiera sido por la cooperativa quien sabe si tuviera esta tomatara", Wilson Romero, socio EFL Sol de los Andes, El Pan, Azuay (REFLA, 2008)*

- c. Otro tipo de créditos es el denominado "Credimigrante", que se destina al pago de las deudas del viaje del migrante que en promedio llega a US\$13.900. Este pago se lleva a cabo una vez la persona ha llegado al país de destino. El préstamo es solicitado por la familia del migrante para pagar al *chulquero* y así evitar el pago de las altas tasas de interés. Los otros créditos se destinan a la compra, construcción y/o mejoramiento de las viviendas y unos pocos para el consumo básico y satisfacción de necesidades, así como el pago de servicios públicos, salud, educación, y la compra de artículos para el hogar. En este tipo de créditos, la presencia de la EFL ha permitido defender a la población beneficiaria del *chulquero*, contribuyendo en la formación de un mercado financiero más justo que se materializa en la reducción de la usura y de los tratos informales que ofrecen pocas garantías a los solicitantes. Hay que aclarar sin embargo, que los préstamos para realizar el viaje emigratorio siguen en manos de los financistas particulares, básicamente por los riesgos del viaje por lo que las EFLs sólo financian el pago de la deuda.

*"hay mucha gente que ha sido socia y ha migrado y sigue siendo socia de la COAC. Hoy se encuentran en EE.UU., España, Italia, igualmente nos siguen enviando dinero y el contacto es a través del teléfono para saber que nos han enviado (...). Por la confianza que ellos han tenido envían dinero a las cunetas de ahorro y quieren que la COACH crezca y nosotros podamos seguir dando créditos a nuevos socios", Guadalupe Méndez, Gerenta EFL Guachapala, Azuay (REFLA, 2008)*

- d. El fomento del ahorro y el crédito de inversión que realizan las EFLs está dirigido no sólo a las familias que reciben remesas sino a cualquier persona de las localidades siempre que sean socios.

Aunque las remesas son un recurso familiar privado y transitorio, el efecto no etéreo de las mismas en el contexto se halla en la capacidad que tienen las EFLs para captar, canalizar, distribuir y convertir en patrimonio este capital. Se trata de una estructura muy eficaz al momento de articular el flujo de remesas a las dinámicas socio-productivas locales. Más allá del mejoramiento de las condiciones materiales de calidad de vida que obtienen individualmente las familias receptoras de remesas, las EFLs posibilitan que aquellos recursos privados se socialicen en beneficio de la comunidad. La captación de remesas en las EFLs permite multiplicar los beneficios sociales por la vía del crédito que se distribuyen indistintamente entre las familias que captan remesas y las que tienen por único ingreso las actividades de los ámbitos rurales agropecuarios y/o artesanales. Las remesas generan ingresos para unos pero pueden contribuir al ensanchamiento de la brecha socioeconómica al elevar el costo de vida y el precio de la tierra, no obstante, las EFLs permiten atenuar esta situación ya las remesas son redistribuidas en calidad de empréstitos. De esta forma, todas las personas de Azuay Cañar, en principio, se consideran sujetos de crédito.

## **6. Aspectos innovadores del proyecto**

Son varios los elementos que le imprimen un sello innovador a esta experiencia. Un ámbito donde se constata es en el desarrollo y consolidación de la participación de los beneficiarios directos.

En primer lugar, la iniciativa ha consolidado un sistema de finanzas populares que opera efectivamente, a través de una red de entidades locales que han desarrollado la capacidad de captar recursos – que antes eran capturados por bancas privadas o públicas-, y colocarlos en función del desarrollo del tejido económico-productivo de las respectivas zonas. Es así como las personas receptoras de remesas eran actores para la banca en la transferencia y depósito de las mismas, pero no eran sujetos de crédito. Dichas entidades son administradas directamente por los usuarios/participantes que las han generado y organizado. La participación se ve reflejada en la confianza local para depositar en ella sus ahorros: en conjunto, unos \$12 millones de dólares, según las estimaciones de REFLA, a través la captación de recursos provenientes de remesas del exterior que recibe la población de familiares que han emigrado a Estados Unidos de América, España y otros países, quienes voluntariamente depositan en ellas sus ahorros.

Adicionalmente, a partir de las EFL, se ha desarrollado una red entre ellas, a través de la cual se complementan y refuerzan y han generado estructuras de segundo piso. Asimismo, la formación de redes de EFL facilita la colaboración y alianzas con entidades de apoyo internacionales, favoreciendo convenios internacionales para desarrollar el servicio de recepción directa de las remesas del exterior para sus destinatarios.

A juicio de los ejecutores del programa, la esencia de la innovación está en el reconocimiento y valoración de una dinámica popular arraigada, que promueve y facilita el ahorro familiar, la búsqueda de prácticas financieras alejadas de las usureras y las tasas de la banca convencional, la necesidad de depositar en lugares confiable los ahorros, entre otras.

Ha sido un conjunto sucesivo de prácticas innovadoras imbricadas en las prácticas de las comunidades beneficiarias las que se fueron entrelazando progresivamente gracias a los aportes técnicos de FEPP, que las reconocieron, valoraron y se pusieron a disposición para colaborar en la maduración de sus agrupaciones financieras.

Una segunda dimensión donde se presentan elementos innovadores se refiere a las nuevas prácticas y métodos ligados a la ejecución del proyecto. En este sentido, se mencionan los siguientes aportes:

El carácter innovador de la metodología de las finanzas populares, el cual busca integrar el desarrollo económico-productivo y el empoderamiento local, así como el potencial competitivo y sustentabilidad de las organizaciones financieras; distanciándose de la lógica financiera convencional, sin descuidar la capacitación de sus operadores y la eficiencia de su gestión. En este sentido, un elemento clave ha sido el uso y fortalecimiento del principal recurso comunitario: el capital social de organización y la confianza de la población popular local; desarrollando posibilidades para que sea este tipo de capital el que controla al financiero y no a la inversa.

Por otra parte, la migración masculina ha posibilitado la incursión de la mujer en nuevos escenarios público-comunitarios. Las EFLs han favorecido este empoderamiento como un espacio propicio para la participación y el ejercicio del liderazgo femenino; reconociendo el rol de la mujer al interior de las organizaciones, situación que motiva su participación en otro tipo de espacios. En efecto, la participación de las mujeres ha sido una arista fundamental del proyecto, constituyéndose en el principal activo. La remesas son enviadas principalmente por hombre; pero son las mujeres quienes tienen la potestad de decidir respecto al ahorro de sus recursos en la EFL, así como su grado de participación en la constitución, gestión y dirección de estas organizaciones. De este modo, es la propia usuaria de las EFL la que puede incidir en la orientación de sus colocaciones y, por lo mismo, la principal interesada en que se cuiden adecuadamente dichos ahorros y captaciones.

De las 21 EFLs, 12 están gerenciadas por mujeres, del mismo modo, los Consejos Directivos están integrados mayoritariamente por mujeres (REFLA, 2008).

*"estamos tratando en el directorio de dar un mayor realce de la mujer, que sea un 70% de los miembros del directorio, esto porque la mujer maneja el hogar y también debido a la migración",* Guadalupe Méndez, Gerenta EFL Guachapala, Azuay (REFLA, 2008)



Se debe destacar, también, el desarrollo de servicios financieros que facilitan los flujos de remesas desde el exterior a través de las EFL en forma ágil y económica para los usuarios. Esto contribuye a generar un sentido de pertenencia de los usuarios con sus EFL, ya que es su entidad financiera que le hace entrega expedita de sus remesas y, por ende, la que le da confianza para depositar sus ahorros.

Cabe agregar que el carácter exitoso de este proyecto se debe al aprovechamiento de la larga y solvente trayectoria de la entidad de apoyo (el FEPP) en materia de finanzas populares, lo que permite un adecuado uso de dicha conocimiento técnico en apoyo a la profesionalización del trabajo de las EFL, sus redes, y sistemas financieros.

Por último, cabe destacar el reconocimiento otorgado en la nueva Constitución de Ecuador a las iniciativas financieras ligadas a los sectores rurales y populares. La Constitución, aprobada por referendo popular en el

2008, reconoce las acciones ligadas a las finanzas populares como propias de un sector financiero autónomo y se compromete a cooperar en su desarrollo:

Reconocimiento de las finanzas populares en la nueva Constitución de Ecuador:

*"el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público" (Art. 309).*

*"el sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, **recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado**" (Art. 311).*

### **Replicabilidad:**

La ejecución del proyecto ha permitido sistematizar una completa metodología de promoción, formación y perfeccionamiento del sistema, probada por el FEPP, y que se expresa en las siete fases de creación y consolidación de EFL's explicadas en la ejecución del proyecto: motivación, organización, capacitación, asistencia técnica, oferta de productos financieros y otros servicios, legalización, y auto-control, auto-gestión y auto-ayuda; así como 4 fases relativas a la canalización y transferencia de remesas, firma de convenios, desarrollo tecnológico, oferta de servicios atractivos de ahorro, y orientación productiva de remesas); y un esquema de seguimiento técnico con un amplio abanico de instrumentos. Lo anterior constituye un insumo de gran valor para instituciones interesadas en elaborar proyectos de financiamiento similares.

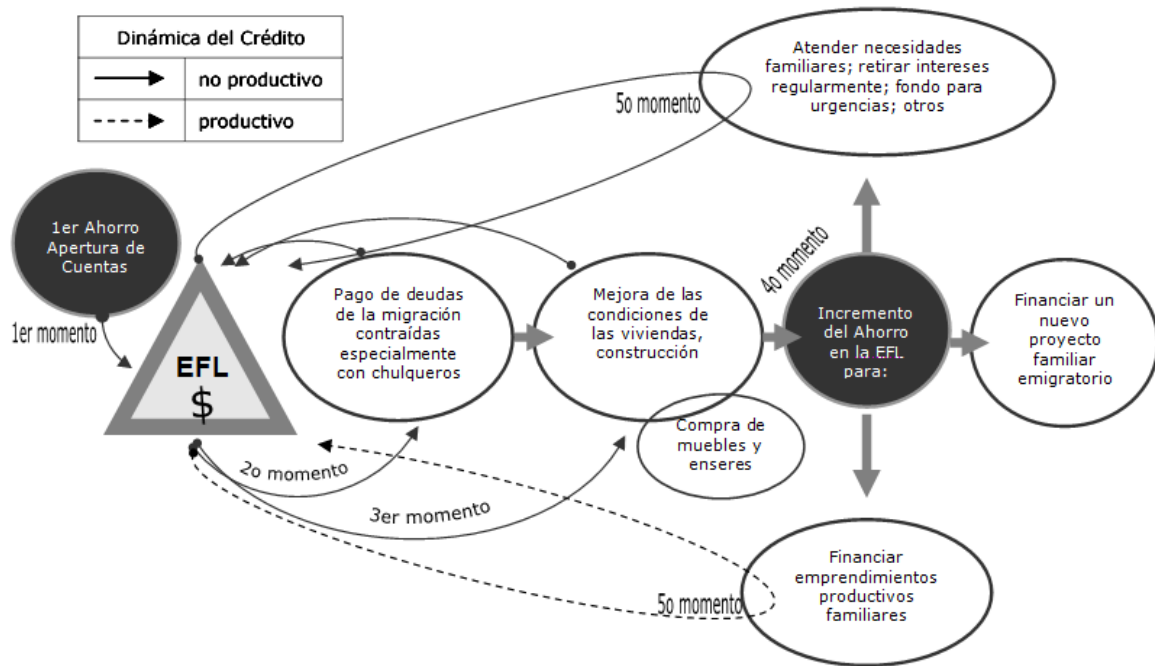
Dicho proceso ya se está dando en el Ecuador, lo que se expresa en el fortalecimiento de las organizaciones, su diversificación organizativa, y la incorporación regular de nuevos socios. Además, se constata que las entidades financieras locales tienden a articularse con otras iniciativas similares en la propia zona y en otras del país, manteniendo la tendencia a la expansión de las redes de EFL.

Existe aún un margen interesante de incremento del volumen de captaciones, las que hoy estarían en alrededor de U\$ 400 promedio por socio. Probablemente dicho monto podría incrementarse en el futuro; así como captar nuevos ahorros, ya que los 2/3 de las captaciones actuales que corresponderían a recursos provenientes de fondos del exterior (unos U\$ 8 millones) representarían algo menos del 1% de las remesas del exterior que llegarían a las zonas Azuay y Cañar.

Por esto último, aún no existe real competencia con la banca tradicional y sistema especulativo respecto de estas remesas del exterior. El comité de notables, señala que no se visualizan conflictos económicos o políticos con ellos, al menos hasta que el porcentaje de remesas que capara este sistema alternativo de finanzas populares entrase en conflicto con sus intereses, cuestión que no debiera suceder a corto ni mediano plazo.

Vale destacar que las organizaciones financieras descritas tienen estructuras de costos que son sustentables y cubiertas por el producto de las transacciones, y que en este modelo los intereses van a alimentar el fondo al cual toda la comunidad tiene acceso como sujeto de crédito. En este sentido, no hay duda de que bien podría aplicarse este tipo de proyecto en otras muchas zonas rurales o urbanas marginales de todos los países de la región para incentivar el desarrollo local. El ingrediente indispensable para poder recrearse en otros países será la decisión política.

## Anexo 1: Dinámica del ahorro y el crédito en las Estructuras de Financiamiento Local.



**Fuente: Presentación oficial del proyecto realizado por FEPP ante comité de notables, 2008.**

## Anexo 1: Presentación del la FUNADACIÓN FONDO ECUATORIANO POPULORUM PROGRESSIO

**FEPP es una institución privada con finalidad social**, que ofrece el apoyo de su experiencia y de sus medios para el desarrollo de los campesinos. El primer estatuto fue aprobado por el Ministerio de Gobierno el 22 de julio de 1970

Comparte la convicción expresada en el documento del Papa Paulo VI que inspiró su creación: "para ser auténtico, el desarrollo debe ser integral; es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre".<sup>1</sup>

El FEPP es una ONG formada por 1 Oficina Central, 10 oficinas regionales y 10 empresas autogestionarias. Jurídicamente somos una Fundación. Estamos en 57 áreas geográficas, en 21 provincias del Ecuador.

<sup>1</sup> Encíclica Populorum Progressio (el Desarrollo de los Pueblos), 1.967 Numeral 14

Nuestro trabajo apoya a aproximadamente 75.000 familias, agrupadas en cerca de 1800 organizaciones de base y 163 organizaciones de 2º grado. Atención prioritaria para los y las jóvenes, las comunidades afro-ecuatorianas e indígenas, los sectores sociales más pobres.

Llevamos adelante, con la gente, procesos de desarrollo socio-económico que se caracterizan por ser locales, integrales, sostenibles y equitativos, y que se construyen trabajando en los siguientes campos:

- ✓ Organización social e incidencia política
- ✓ Capacitación, formación y profesionalización de las personas
- ✓ Acceso a medios y formas de producción (incluyendo la tierra)
- ✓ Generación de empleo y de ingresos
- ✓ Aumento de la producción y de la productividad

Entre sus líneas prioritarias de acción está el impulsar los sistemas financieros locales, cajas y cooperativas de ahorro y crédito (Estructuras Financieras Locales - EFLs), para favorecer la circulación de excedentes y de la riqueza en las propias comunidades.

**El Fondo Ecuatoriano Popularum Progressio** tiene el reto de las finanzas populares en su origen y su nombre: **fondo**.

Después de otorgar crédito a comunidades campesinas pobres con sus propios recursos, el FEPP ha comprendido que vencen la pobreza solo quienes producen más de los que consumen y transforman los excedentes en ahorros. Este ahorro debe invertirse a nivel local y será administrado por una pequeña estructura financiera local (EFL), que puede ser una cooperativa de ahorro y crédito, una caja rural, un banco comunal, etc. Estas EFLs a su vez se unen en redes a nivel regional y nacional.

Las finanzas populares son dinero del pueblo, en beneficio del pueblo, administrado por el pueblo, en beneficio del pueblo en cada lugar donde hay una comunidad empobrecida con capacidad de producir excedentes.

DIRECCIONES:

FEPP – Oficina Central Quito: Mallorca N24-275 y Coruña, La floresta  
Teléfonos: 593-2- 2520-408 / 2529-372 / 2554-741  
[WWW.fepp.org.ec](http://WWW.fepp.org.ec) e-mail: [fepp@fepp.or.ec](mailto:fepp@fepp.or.ec)

FEPP – Oficina Regional Cuenca: Federico Malo 1-203 y Tadeo Torres  
Teléfonos 593-7- 2822-238 / 2839-339  
e-mail: [cuenca@fepp.org.ec](mailto:cuenca@fepp.org.ec)

## **Bibliografía:**

Banco Interamericano del Desarrollo (BID) (2005): *Remesas de inmigrantes: moneda de cambio económico y social*.

BID, Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (2009): *Las Remesas en tiempos de inestabilidad financiera: el impacto de la crisis financiera sobre las remesas a América Latina y el Caribe*. Washington, DC. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1913744>

BID (2009): *Flujos de remesas a América latina y el caribe para 2008*. Artículo disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1662713>

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (2006): *La Migración Internacional. En América Latina y el Caribe*. Observatorio Demográfico, No.1: Santiago, Chile

Christen, R (2000): *Comercialización y desvío de la misión: La transformación de las microfinanzas en América latina*. Estudio Especial No.5, Washington: Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre (GCGAP)

Comisión Económica de América Latina (CEPAL) (2009): *Rigideces y espacios fiscales en América Latina*. Santiago, Chile

CEPAL (2009): *Panorama Social de América Latina, 2008*. División de Desarrollo Social: Santiago Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2008): *Ecuador: La migración internacional en cifras*. Quito, Ecuador

Gutiérrez, A (2004) *Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América Latina*. Series Financiamiento del Desarrollo, 149, CEPAL: Santiago, Chile

Hulme, D; Arun, T (ed.) (2009): *Microfinance: a reader*. Routledge: New York.

IDB (2009): *Las remesas en tiempos de inestabilidad financiera: El impacto de la crisis financiera sobre las remesas en América Latina y el Caribe*. MIF, FOMIN. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1913744>

Lozano, F (2005) : "Tendencias actuales de las remesas de migrantes en América latina y el Caribe: una evaluación de su importancia económica y social". En: Sistema Económico Latinoamericano, Corporación Andina de Fomento (SELA-CAF) (2005): *Las remesas de migrantes en América Latina y el Caribe ¿Una alternativa de desarrollo?* Caracas, Venezuela. Disponible en: [http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/Las\\_Remesas\\_de\\_Migrantes.pdf](http://www.remesasydesarrollo.org/uploads/media/Las_Remesas_de_Migrantes.pdf)

REFLA; CODESPA; GSFPEP (2008): *Finanzas Populares y Migración: tejiendo la red para el desarrollo rural*. Cuenca, Ecuador

Solfrini, G; ed. (2005): *Tendencias y efectos de la migración en el Ecuador: Características de la nueva ola migratoria (Vol. I)*. ALISEI, Quito

UNICEF, (2006): *Impacto de la Migración: remesas de la emigración y su impacto socioeconómico*. Quito, Ecuador

Villalobos, I; Sanders, A; Ruijter de Wildt, M (2003): *Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos*. Series Financiamiento del Desarrollo, No. 40, CEPAL: Santiago, Chile

Viteri Díaz, G (2008): *"Ecuador: migración y remesas 2008"* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, No. 113. Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ec/2009/gvd.htm>

#### **Paginas de Internet consultadas:**

Banco Central de Ecuador: <http://www.bce.fin.ec>

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org>

Banco Interamericano del desarrollo: <http://www.iadb.org>

CEPALSTAT: <http://www.eclac.org/estadisticas/>

Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio: <http://www.fepp.org.ec>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.inec.gov.ec>