

**ESTUDIO DE LA VIABILIDAD ORGANIZACIONAL  
DEL SECTOR COOPERATIVO DE AHORRO Y CRÉDITO EN CHILE**

**Pedro Narvarte, César Castillo y Natalia Torres**

## RÉSUMÉ

Cet article présente une étude systémique et organisationnelle du secteur de Coopératives d'Épargne et du Crédit du Chili. (SCACCH). L'étude met en relation les caractéristiques organisationnelles et financières de ces types d'entreprises pour proposer des améliorations au fonctionnement de ce secteur économique. Les approches employées sont la systémique et la cybernétique organisationnelle. Car, celles-ci permettent l'étude de systèmes complexes. La première partie du travail est une caractérisation du secteur et son devenir historique au Chili. En suite, la deuxième partie c'est la modélisation du secteur en employant les approches mentionnées et finalement des propositions d'améliorations sont réalisées.

Mot Clés: Systémique, cybernétique organisationnelle, entreprises coopératives.

## ABSTRACT

This paper presents an organisational and systemic study of the Cooperative Sector of Savings & Loans (SCAACCh) in Chile. The study relates the organisational and financial characteristics to propose improvements to the operation of this economical sector. The paradigms used are the organisational cybernetic and systemic, because they allow the study of complex organisational systems. The first part of the work corresponds to a characterisation of SCAACCh and its historical role in Chile. Then, a modelling of the sector is undertaken, using the mentioned paradigms, and finally the improvements are proposed.

Keywords: Systemic, organisational cybernetic, cooperative firms.

## RESUMEN

Este artículo presenta un estudio sistémico y organizacional del Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito de Chile (SCACCh). El estudio relaciona las características organizacionales y financieras para proponer mejoras al funcionamiento de este sector económico. Los paradigmas empleados son la sistémica y la cibernética organizacional, pues, estos permiten el estudio de sistemas organizacionales complejos. La primera parte del trabajo corresponde a una caracterización del SCACCh y su rol histórico en Chile. En seguida se lleva a cabo el modelamiento del Sector, empleando los paradigmas mencionados, y finalmente se proponen medidas de mejoramientos.

**Palabras Claves:** Sistémica, cibernética organizacional, empresas cooperativas.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la última década, y con una Ley General de Cooperativas (1978) muy rígida en un contexto de economía de libre mercado, el cooperativismo en Chile ha tenido un desarrollo desigual; ya que, por una parte, el número de cooperativas creadas superó al de cooperativas disueltas, lo que indica que el cooperativismo sigue siendo una opción y un modelo válido para muchas personas; pero, por otra parte, la tasa de actividad ha descendido, lo que refleja que muchas de estas entidades han tenido problemas de funcionamiento, organización y financiamiento.

En el mismo periodo, el número de socios/as se ha incrementado considerablemente hasta alcanzar 1.255.712 personas, el 8,3% de la población total, uno de los niveles más altos de su historia. Este crecimiento se debe principalmente al importante aumento que han registrado las *cooperativas de ahorro y crédito*, las cuales concentran alrededor del 58% del total de cooperativistas en Chile, habiendo experimentado un aumento en el número de asociados del alrededor del 440% en los últimos 12 años. Estas cifras son muy significativas, si se tiene en cuenta que las cooperativas de ahorro y crédito (CACs) no habían

podido competir en igualdad de condiciones con el resto de las instituciones financieras, al tener muy limitadas las operaciones que podían realizar debido a la antigua legislación. Solo recientemente, y debido a la entrada en vigencia de la Nueva Ley de Cooperativas, la situación de las CACs comenzó a ser más favorable.

El cooperativismo chileno, y en particular el financiero, tiene en su historia, en su experiencia y en sus cooperativistas la base para afrontar todos los actuales desafíos, que se pueden resumir en: desarrollar un modelo de gestión eficiente que lo haga compatible con sus principios y valores, en el marco de una economía de mercado globalizada.

## 2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El propósito planteado en el trabajo fue realizar un estudio del Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito Chileno, en el contexto del cooperativismo global y del sector financiero tradicional del país con el propósito de mejorar el funcionamiento del sector. Para conseguir el objetivo general, se trazaron los siguientes objetivos específicos:

- a) Describir el escenario histórico, económico y legal en el cual se despliega el cooperativismo financiero en Chile.
- b) Realizar un Diagnóstico Organizacional del SCACCh, en un contexto de viabilidad organizacional<sup>1</sup>.
- c) Diagnosticar el funcionamiento del SCACCh,
- d) Diseñar una estructura organizacional para el SCACCh, en pro de resguardar su viabilidad.

## 3. ENFOQUE METODOLÓGICO

El marco metodológico (ver Figura 1) se situó en la sistémica y en la cibernética organizacional -como lenguajes teóricos para el estudio de fenómenos organizacionales complejos-. Las actividades desarrolladas fueron:

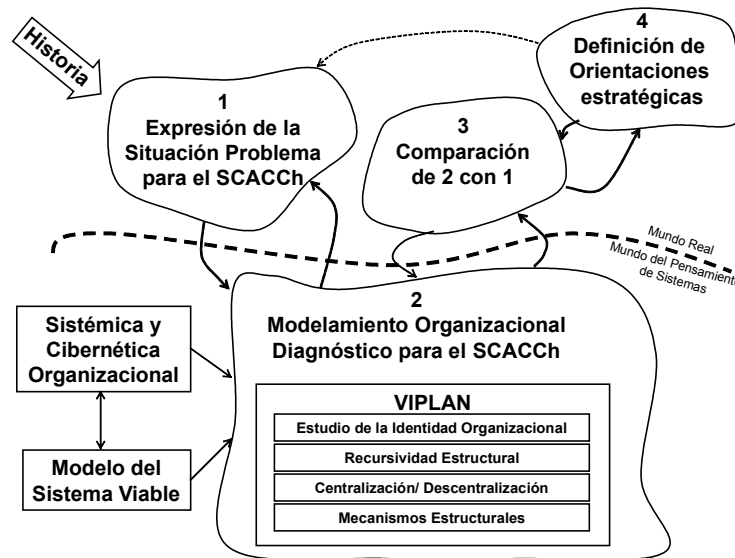


Figura 1. Aproximación metodológica.

### 1. Expresión de la situación problema

<sup>1</sup> La organización será viable, a medida que conserve estable la identidad. La actividad contenida en la identidad, será lo que entenderemos como *sistema viable*, que a su vez debe diferenciarse de todo lo demás; su *medio*.

En esta fase, se describió sistémicamente la organización sectorial del SCACCh y su entorno, tomando en cuenta la bibliografía disponible y entrevistas en profundidad a los principales actores.

## 2. Modelamiento organizacional diagnóstico para el SCACCh

El Diagnóstico organizacional para el SCACCh, se efectuó siguiendo el método para el estudio de organizaciones VIPLAN.

Este método nace del aprendizaje que la aplicación reiterada del Modelo del Sistema Viable les ha traído a quienes han trabajado con él en múltiples organizaciones: públicas, privadas y de economía social, grandes, medianas y pequeñas. (ESPEJO 1988, 1999, NARVARTE, 1995, 2002). Contempla los siguientes pasos:

- Estudio de la identidad organizacional para el SCACCh.
- Recursividad estructural para el SCACCh.
- Grado de centralización/ descentralización que caracteriza la regulación del Sector.
- Mecanismos estructurales para la regulación del SCACCh –capacidad de adaptación y cohesión organizacional-.

Importante rol cumplió el Modelo del Sistema Viable, como referencia estructural para realizar esta fase de la investigación. Permitió contar con un conjunto lógico y coherente de códigos que ordenaran la información rescatada de la bibliografía existente, las entrevistas y las observaciones sostenidas. Sirvieron tanto en la fase diagnóstica del estudio como para establecer las orientaciones estratégicas del SCACCh.

## 3. Comparación de 2 con 1.

Se lleva a cabo una contrastación entre lo diagnosticado con lo establecido en la situación problema definida en el paso 1.

## 4. Definición de orientaciones estratégicas.

Se perfilan las orientaciones estratégicas necesarias para dar solución a lo expresado en la situación problema, proponiendo transformaciones consecuentes con lo establecido en 2. Estos cambios, para que se constituyan en realidad, deberán ser aceptados por la comunidad organizacional y factibles de realizar en su dominio cultural.

Si bien la aproximación metodológica se presenta en forma secuencial y sistemática, en general ella es aplicada en forma sistémica, saltando de una actividad a otra según se avanza en el aprendizaje producido durante la intervención. Para aplicaciones expertas, más que ser una guía a seguir, representa una forma de pensar los problemas organizacionales que se estudian.

### *Modelo del Sistema Viable (MSV).*

Importante soporte de apoyo metodológico lo constituyó la Cibernética organizacional y en particular el Modelo del sistema viable (MSV). El MSV representa un modo de entendimiento de las organizaciones humanas distinto al de la administración tradicional, caracterizado por modelos jerárquicos y reduccionistas.

El MSV fue creado por Stafford Beer y representa la culminación de un trabajo que involucra la participación directa e indirecta de muchos autores del ámbito de la sistémica, quienes, han entregado su aporte desde diversas disciplinas, tales como: la Neurofisiología, la Cibernética, la Neurocibernética y otras teorías de sistemas (BEER, 1985, ESPEJO, SCHUHMANN, SCHWANINGER y al., 1996, NARVARTE, 1995, 2002, ESPEJO, 2003)

Este modelo fue creado con el propósito de entregar una alternativa científica real para el estudio de organizaciones de actividad humana, bajo la premisa de cumplir con la condición de sostener su viabilidad

como único requisito.

El MSV postula una organización recursiva. Esto significa que los *sistemas viables* –o autónomos– deben estar en sí compuestos por *sistemas viables* –o autónomos–, cada uno preocupado por su propio desarrollo. Así los responsables de la administración, en cada nivel de la organización, definen sus políticas a través de las tareas a implementar –actividades primarias– en forma autónoma, pero cohesionados estructuralmente. Como ejemplo, la cascada de niveles de autonomía desplegados en una universidad –desde la Institución, la cual contiene a sus facultades y escuelas, las que a su vez acogen departamentos académicos, para culminar con la actividad académica, todos desarrollando con autonomía su quehacer–, representa un buen ejemplo de recursividad organizacional.

Para cada actividad viable identificada en el mapa recursivo, existen 5 subsistemas o funciones (ver Figura 2):

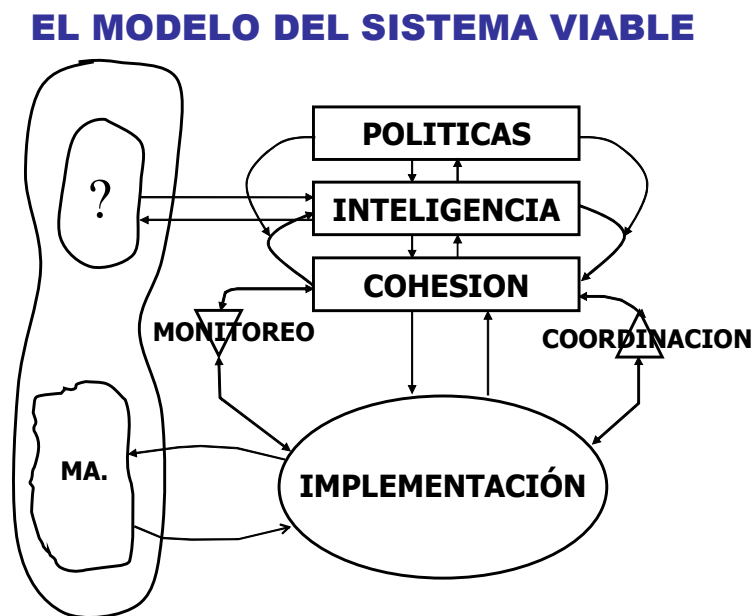


Figura 2. Modelo del Sistema Viable.

### I. Sub-sistema 1 **Función Implementación.**

Corresponde al quehacer de la organización materializado en las actividades primarias. Por ejemplo, en una Institución universitaria: las facultades y escuelas son las actividades primarias de la universidad, del mismo modo que los departamentos académicos lo son de la facultad y las actividades académicas de los departamentos. Sin embargo, las actividades administrativas para cualquiera de estos niveles, no son actividades autónomas, ellas son actividades de apoyo a las actividades primarias y por lo tanto no viables.

### II. Sub-sistema 2.- **Función de Coordinación.**

La *función de coordinación* filtra la variedad divisional haciendo que la tarea de quienes representan la función de cohesión sea más aliviada. Esta función es diseñada de modo que permita lenguajes y protocolos de comunicación y conversaciones entre las actividades primarias de un mismo nivel recursivo, para que cuiden la consolidación y cohesión del sistema viable en la realización de sus tareas. Siguiendo el ejemplo de la universidad: sistemas de administración presupuestaria estandarizados para las facultades y sistemas de evaluación académica comunes entre ellas, representan ejemplos de sistemas de coordinación al nivel de facultad.

III. Sub-sistema 3 **Función de Cohesión**, también llamada Función de Control, la que incluye dentro de sí al sistema 3\* que corresponde al Monitoreo.

Esta función es la encargada de velar por lo interno y ahora, proporcionando la sinergia entre las actividades primarias del sistema. Solamente y por excepción, cuando las actividades primarias no pueden llegar a acuerdo, el control por parte de la función de cohesión debe ser ejercido. Las tareas administrativas de control presupuestario, de pago de remuneraciones, de gestión de la docencia y de la investigación, desarrolladas en una facultad, al interior de una Institución universitaria, representan ejemplos de la preocupación de cohesión de dicha facultad.

IV. Sub-sistema 4.- **Función Inteligencia.**

La *función inteligencia* se preocupa del entorno de la organización y de su desarrollo futuro, por lo que es el fundamento para la adaptación de la organización. La planificación estratégica en la universidad, sus estudios de inversiones, de prospectiva y la extensión universitaria, son componentes y ejemplos de las actividades de esta función.

V. Sub-sistema 5.- **Función Políticas.**

La *función política* es normativa y da clausura al sistema viable, cuidando la integridad e identidad organizacional del sistema. Las tareas del claustro universitario o las juntas directivas de la universidad, definen la función política de ella, del mismo modo que los consejos de facultad y de departamentos dan la clausura política a sus diferentes niveles recursivos.

Los sub-sistemas descritos, representan los cinco criterios esenciales que se deben tener en cuenta para el diseño del sistema autónomo u organización que se quiera hacer viable.

#### **4. RESULTADOS DEL ESTUDIO**

Los resultados del estudio, para ordenar la presentación, se entregan de acuerdo al desarrollo de cada una de las etapas de la aproximación metodológica utilizada.

##### *4.1. Expresión de la Situación Problema para el SCACCh.*

###### *4.1.1 Antecedentes*

En Chile, la historia del cooperativismo surgió en el seno de la clase obrera en forma espontánea y no organizada. En su posterior desarrollo tuvieron un papel significativo el Estado, los sindicatos y la Iglesia Católica.

De los diferentes subsectores del cooperativismo chileno, uno de los más relevantes es el Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito. A este respecto, la historia registra que las primeras cooperativas de ahorro y crédito se crearon en 1947 al amparo de la Iglesia Católica y la iniciativa de pequeños grupos de personas con intereses comunes (obreros, comerciantes, funcionarios públicos) que se organizaron frente a la necesidad crediticia. Como resultado de este proceso se creó en 1954 la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito, FECRECOOP.

En los años sesenta, el sector experimentó un fuerte crecimiento, con el impulso de una política estatal de fomento a estas instituciones, en reconocimiento a su importante papel para el desarrollo de los sectores sociales, económicos y geográficos, más desfavorecidos y poco atractivos para el mercado financiero tradicional. En 1970, existían 254 cooperativas de ahorro y crédito, un crecimiento del 354% con respecto a los años cincuenta.

A partir de la década de los setenta, el cooperativismo de ahorro y crédito vivió su peor momento histórico debido a las crisis económicas de 1972 y 1982 que provocaron la descapitalización y la dificultad de pago de los créditos contraídos por los socios/os por las altas tasas de inflación y la cesantía. En 1982, se

disolvieron 181 cooperativas, 175 forzosamente. En los años posteriores, el sector inició, no sin dificultades, un proceso de recuperación.

Actualmente, en el registro del Departamento de Cooperativas figuran 84 cooperativas de ahorro y crédito activas, siendo éstas aquellas cooperativas que han presentado algún antecedente en los últimos cinco años.

A lo largo de la historia del cooperativismo de ahorro y crédito chileno se han creado 319 CACs, siendo la región metropolitana y la V región las que concentran la mayor cantidad llegando a un 53% y 15,6% respectivamente. El número de cooperativas disueltas a lo largo de la historia del movimiento llega al número de 207, de las cuales 158 lo fueron de manera forzada, llegando al 49,7% del total de CACs alguna vez creadas en Chile. Según el Departamento de Cooperativas, el número de CACs inactivas alcanza un total de 18 y el número de cooperativas que registran quiebra es de 10.

Respecto al número de socias/os de las cooperativas de ahorro y crédito, éstas han experimentado en los últimos 12 años un crecimiento espectacular de alrededor del 440%. En el año 2004, los 724.222 asociados a estas entidades representan aproximadamente el 58% del total de cooperativistas registrados en Chile. Entre las causas de este fuerte incremento se encuentran la cada vez mayor presencia del sistema en los estratos socioeconómicos medio y bajo, tradicionalmente con muchas dificultades para acceder a los servicios del sector bancario, y en regiones y zonas rurales, donde la concentración de socios de las cooperativas de ahorro y crédito es mayor que en las grandes ciudades. Asimismo, se observa una mayor participación del sector cooperativo en la micro y pequeña empresa, a través de microcréditos de consumo y comerciales.

Respecto de la situación económica del sector, éste presenta una gran diversidad de entidades respecto a su volumen y tamaño, con una fuerte concentración de activos en las cuatro cooperativas más grandes.

Respecto a los activos del sector, se destaca que las colocaciones alcanzaron en el 2004 los MMUS\$ 615, el 90% del total de activos de las cooperativas de ahorro y crédito. Esta cifra refleja la gran importancia social que tienen estas entidades, al intermediar los recursos captados, principalmente a través del capital social, y destinarlos a créditos, generalmente a los sectores “desbancarizados” del país.

Por su parte, la rentabilidad sobre los activos ha disminuido en general. A pesar de que el año 2001 la rentabilidad del sector aumentó, aun así se verifica una tendencia a la baja en este indicador. Se observa que el sistema bancario chileno presenta en el año 2004 una rentabilidad cercana al 16,5 %, muy superior al 6,6 % del SCACCh.

Como conclusión y atendiendo a las diferencias en cuanto a las cifras que presentan los sectores cooperativo y bancario, se puede decir que, si bien el sector cooperativo presenta una rentabilidad positiva, la situación de las CACs es bastante precaria al ser comparada con la industria bancaria. No es un competidor eficiente en los términos en los cuales se ve forzado a competir, esto es, en términos de una economía abierta, regida por los principios neoliberales del Chile actual.

#### *4.1.2 Problemática Organizacional Expresada*

Al expresar la situación problema, ilustrada en el dibujo enriquecedor de la Figura 3, lo que se pretende es describir las entidades relevantes y la forma en que participan e interactúan en el SCACCh. Aquí, el énfasis se pondrá en expresar la problemática actual en el SCACCh, y por tanto, el sentir de aquellos actores que hoy tienen algo que decir al respecto.

Se comenzará identificando los siguientes sistemas: el Sistema Contenedor del Problema (SCP) y el Sistema Solucionador del Problema (SSP).

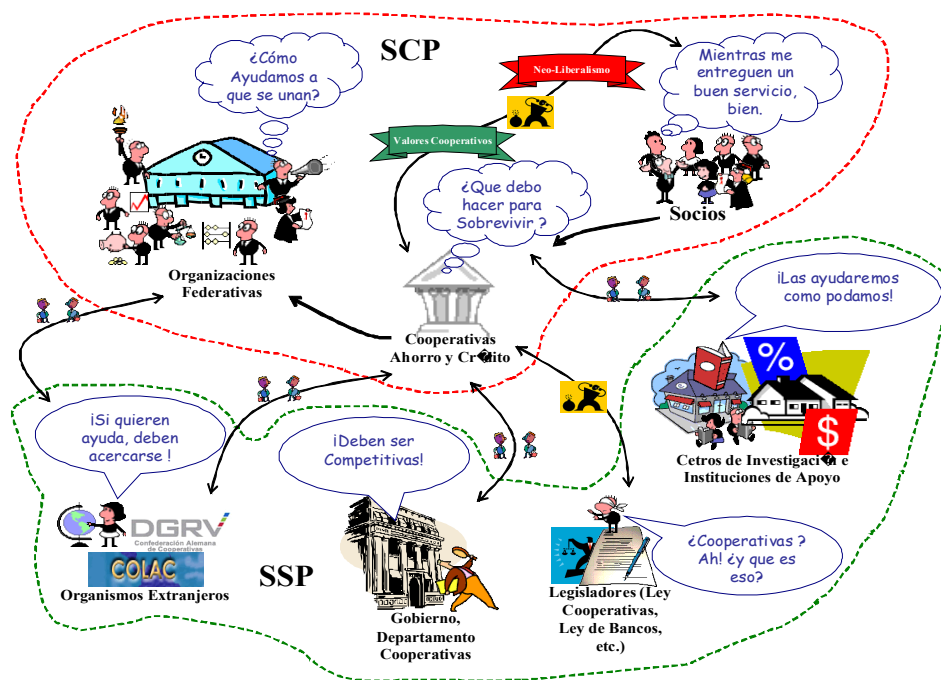


Figura 3. Dibujo Enriquecedor para la Situación Problema Expresada del SCACCh

#### El Sistema Contenedor del Problema (SCP)

El SCP, quienes tienen el papel de “vivir los problemas de la realidad cooperativa”, es claramente identificable y corresponde a las entidades identificadas al interior del SCACCh. Las entidades que componen este SCP son: los socios, las cooperativas de ahorro y crédito de base y las cooperativas del tipo federativo.

#### El Sistema Solucionador del Problema (SSP)

El SSP estará conformado por aquellos elementos o entidades que desde su visión muestran vocación para solucionar los problemas que sufre el SCP. Por tanto, ellos estarán ejerciendo su acción desde el exterior del SCP pero enfocados a proponer soluciones para que éste opere y funcione mejor. Las entidades relevantes que componen el SSP son: Los legisladores, el Departamento de Cooperativas, Centros de Investigación e Instituciones de Apoyo y Organismos Extranjeros.

#### 4.2. Modelamiento para el SCACCh como un Sistema Viable

Este estudio sistémico se desarrolló en el marco de la aplicación del método de estudio organizacional VIPLAN, siguiendo los cinco puntos presentados en la aproximación metodológica.

##### 4.2.1. Estableciendo la Identidad Organizacional

La declaración de identidad busca definir lo que la organización es, por lo que debe decir lo que la organización hace, quién lo hace, para quiénes lo hace, y quiénes están involucrados en el entorno. Una declaración de Identidad es una declaración concisa pero sumamente descriptiva de la organización como un sistema total. La frase que “ nombra al sistema” SCACCh se muestra a continuación:

*“En el Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito, las Cooperativas se dedican a prestar servicios de intermediación financiera a sus asociados mediante el trabajo de sus funcionarios y los instrumentos autorizados por la ley para las cooperativas de ahorro y crédito. Esto, para lograr la satisfacción de las necesidades financieras de sus asociados, y así mejorar la calidad de vida de los mismos de manera solidaria.”*



La caracterización del sistema queda, de acuerdo a la mnemotecnia TAPCID<sup>2</sup>, constituida de la siguiente forma:

**Transformación.-** Entidades que agrupan persona con necesidades de servicio de intermediación financiera –EN- Dichas entidades con sus necesidades satisfechas.

**Actores.-** Las Cooperativas de Ahorro y Crédito, más FECRECOOP como entidad aglutinadora de segundo orden. Como actor regulador el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía.

**Proveedores.-** Los que proveen los medios financieros: asociados, público, bancos e instituciones financieras. También, algunos organismos nacionales e internacionales, tales como: COLAC, ACI Américas, algunas ONGs, organismos de investigación y enseñanza como PRO-ASOCIA (de la Universidad de Chile), y algunos organismos del Estado como SERCOTEC e INDAP.

**Clientes.-** Los socios pertenecientes a las respectivas cooperativas de ahorro y crédito.

**Interventores.-** Los legisladores, que son los que definen el marco normativo; el estado y sus distintos ministerios e instituciones, quienes movilizan las políticas y la fiscalización al SCACCh.

**Dueño.-** El dueño del SCACCh debiera ser el Ministerio de Economía, quien debiera entregar las orientaciones sectoriales a este sistema.

#### 4.2.2. Recursividad Estructural

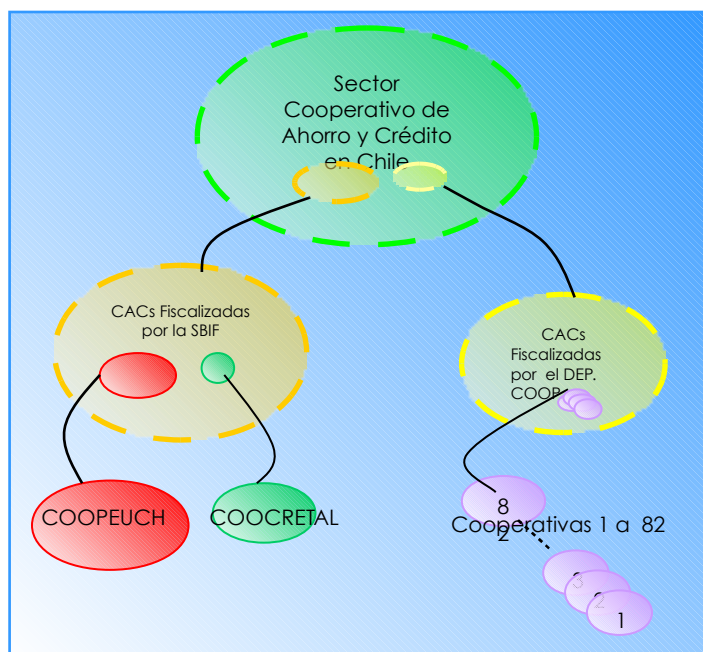


Figura 4. Despliegue de Complejidad según Nivel de Supervisión de las CACs

El SCACCh se compone de 84 cooperativas de base, las cuales llevan a cabo la transformación definida anteriormente. Atendiendo a un requisito importante para la viabilidad, como lo es la *cohesión del sistema*, y también despejando un supuesto falso acerca del tamaño de los sistemas, es decir, *que el tamaño asegura la viabilidad*, es que en el despliegue de complejidad que se muestra en la siguiente sección se realizó atendiendo a un criterio diferente. Dada la naturaleza financiera del sector, se hace necesario establecer los niveles estructurales, considerando como base para discriminar, el nivel de supervisión al que

<sup>2</sup> La mnemotecnia TAPCID caracteriza la actividad central y a los involucrados -posibles de distinguir- en cualquier sistema de actividad humana estudiado. Las letras significan: T, transformación; A, actores; P, proveedores; C, clientes; I, interventores, D, dueño o propietario.

están sometidas, esto es, si están supervisadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) o por el Departamento de Cooperativas.

La figura 4, muestra el despliegue de complejidad resultante, en el cual encontramos 3 niveles de recursión, con un segundo nivel generado en forma misional y de acuerdo al criterio de nivel de supervisión antes planteado. Existen básicamente 2 grupos de cooperativas de ahorro y crédito: a) las CACs supervisadas por la SBIF y b) las CACs que son supervisadas por el Departamento de Cooperativas -pero en términos más generales que las del primer grupo-, generándose así dos realidades muy diferentes al interior del SCACCh.

#### 4.2.3. Grado de Centralización/Descentralización

En esta sección, se relacionan las actividades primarias –*los 2 subsectores virtuales definidos anteriormente y las CACS que los componen*- de cada nivel; con las funciones reguladoras - *las que le dan el marco para funcionar y actuar, como también en el ámbito del fomento y la innovación*-. De éstas últimas, las más importantes son:

**El Departamento de Cooperativas**, lleva a cabo tareas de cohesión y de coordinación.

Para aquellas actividades relacionadas con la cohesión, el Departamento de Cooperativas cuenta con plenas facultades de inspección y revisión, pudiendo al efecto revisar los libros de contabilidad y sociales, y documentación en general de las cooperativas bajo su supervisión.

El Departamento de Cooperativas lleva también a cabo actividades de coordinación al interior del sector cooperativo, ya que debe asesorar a los organismos públicos relacionados con la materia, en relación al sistema cooperativo e informar, a requerimiento de las autoridades competentes, los proyectos de ley y otras normas que incidan sobre el sector cooperativo. También el departamento lleva registro de las cooperativas con el propósito de dar información a los socios y al público en general sobre la situación jurídica, económica, financiera y patrimonial de éstas.

La **Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras** ejerce actividades de control y monitoreo sobre las cooperativas de ahorro y crédito cuyo patrimonio exceda de 400.000 unidades de fomento -*COOPEUCH Y COOCRETAL*-. A pesar de ser solo 2 cooperativas, estas representan parte importante del SCACCh, tanto en términos de activos involucrados como de número de socios.

La **Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECRECOOP)** realiza actividades de inteligencia y coordinación en el SCACCh, entre las que se destaca:

- a) Colaborar en el desarrollo de las tareas específicas que las cooperativas.
- b) Integrar y representar a las cooperativas de ahorro y crédito.
- c) Coordinar las actividades cooperativistas, tanto a nivel regional como nacional.

#### 4.2.4. Mecanismos Estructurales para la Regulación: Modelamiento de la Estructura Organizacional

La Figura 5 presenta el Modelo Sistema Viable para el SCACCh, en modo diagnóstico.

Las **políticas** para el Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito en Chile debieran ser formuladas por el Ministerio de Economía (MINECON), el que tiene como rol ante el sistema cooperativo chileno: determinar las políticas sectoriales, fomentar y orientar su práctica, y promover el marco legal adecuado y actualizado para su acción como sector económico. Hoy, en este sentido, su desempeño es pobre.

La **inteligencia** para el SCACCh es realizada por la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECRECOOP). También realiza esta función la Corporación para el Desarrollo del Cooperativismo de Ahorro y Crédito (CORPADEC), aunque con una difusión menor que FECRECOOP. Estas organizaciones realizan actividades como las siguientes: i) Promover la difusión y la educación cooperativa, ii) proteger los intereses del movimiento cooperativo ante los poderes del Estado, iii) crear servicios de relaciones públicas.

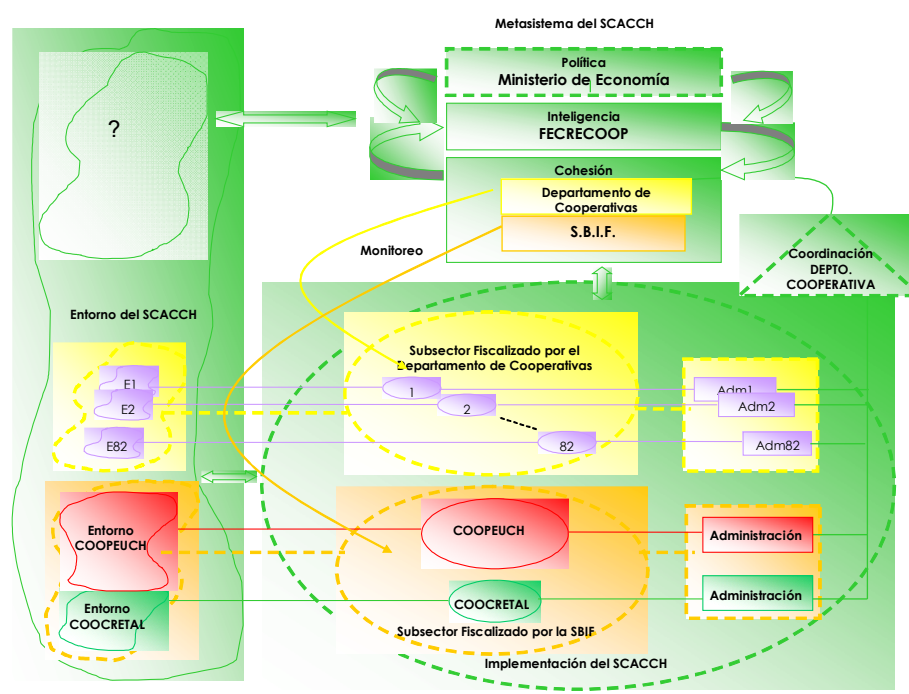


Figura 5. Modelo de Sistema Viable para el SCACCh

La **cohesión** para el SCACCh es realizado por el Departamento de Cooperativas, con distintos énfasis en diferentes niveles recursivos, pues a nivel sectorial interviene en situaciones de conflicto, irregularidades administrativas, financieras, operacionales y legales, al nivel de las cooperativas de base el control se realiza en el ámbito financiero, económico y legal. Toman excepción de lo anterior las Cooperativas que se encuentran bajo la supervisión de la SBIF (COOPEUCH y COCRETAL), ya que la función de control es realizada por la SBIF.

El Departamento de Cooperativas y el SBIF llevan a cabo las acciones de **monitoreo** sobre las cooperativas de base. El primero coordina estas acciones a través de dos de sus unidades: financiero-contable y legal, a las cuales las cooperativas deben remitir sus balances y estados financieros cada año. Pero lamentablemente, el Departamento de Cooperativas no tiene la capacidad funcional para regular un sector tan complejo en términos geográficos, en número de entidades y en número de socios, por lo que normalmente se ve sobrepasado por el exceso de variedad. El segundo, fiscaliza a las cooperativas bajo su supervisión de una manera similar, aunque más estricta y sistemática, y con mejores resultados que el anterior, dada la mayor importancia para el estado que representan estas dos cooperativas.

La **coordinación** de las CACs le corresponde al Departamento de Cooperativas y es una función débilmente diseñada, ya que como se mencionó más arriba, la capacidad funcional de esta entidad no da abasto entre otras razones debido al bajo presupuesto asignado a esta repartición pública para cubrir las necesidades de coordinación del SCACCh, así como de todo el Sector Cooperativo del país.

La **implementación** le corresponde a las cooperativas de ahorro y crédito. Todas ellas están inmersas en un medio con el que se relacionan, tienen una estructura para tomar decisiones y llevan a cabo una operación o transformación que les materializa su identidad.

#### 4.3. Comparación de los Modelos con la Situación Expresada

El modelo conceptual construido en la etapa 3 define áreas estratégicas a ser analizadas con mayor detenimiento. Para esto se recurrió a encuestas realizadas a los mismos actores del SCACCh, en áreas que se relacionan con las funciones de Política, Inteligencia y Control.

De este análisis, se desprende que en el SCACCh existen dos realidades completamente distintas. Una de ellas corresponde al grupo de cooperativas que son fiscalizadas por el Departamento de Cooperativas y la otra que corresponde al grupo de cooperativas que son fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

El primer grupo presenta una situación en la cual su viabilidad como subsector es estable en el corto plazo, pero incierta en el largo plazo, ya que los mecanismos de adaptación son débiles, tanto los que son en mayor medida responsabilidad del Estado como los que son responsabilidad de las propias cooperativas y a su intercooperación. Esto, como resultado de la debilidad del propio sector, reflejado en la escasa unión que presentan las propias cooperativas entre ellas. Luego, las políticas que puedan ser promovidas y finalmente implementadas para sortear el futuro de este subsector son escasas, y así, los mecanismos de adaptación para este subsector vienen a ser bastante deficientes. En lo que respecta a los mecanismos de monitoreo-control, como se puede inferir de lo dicho con anterioridad, el sector presenta serias deficiencias, debido principalmente a la falta de capacidad del Departamento de Cooperativas para cubrir los requerimientos del subsector, y por tanto la efectividad del subsector es cuestionable.

En el subsector fiscalizado por la SBIF, la situación es diferente. Aquí se puede apreciar una mayor solidez, debido principalmente a dos razones: 1) la gran capacidad empresarial a nivel gerencial de las propias cooperativas, y 2) las exigencias de la supervisión bancaria a la que se encuentran sometidas, ya que *la supervisión especializada de la SBIF* exige que las CACS tengan gerentes idóneos, exige tener tecnología apropiada y exige de alguna manera subir el piso de los estándares cotidianos.

Considerando el meta-sistema del SCACCh, es decir: la relación de las funciones de políticas, inteligencia y control, se observa, con relación a la viabilidad del sector, que éste sólo sobrevivirá en la medida que sus cooperativas individualmente subsistan, y que se produzcan sinergias entre las diversas cooperativas que lo conforman. La intercooperación se da en forma excepcional entre cooperativas del mismo sector, y muy poco con otras pertenecientes a otros sectores. Esta escasa colaboración intercooperativa no beneficia la sinergia en aspectos tan importantes como financiamiento, apoyo social, técnico, en innovación y mercadeo.

Finalmente, del modelamiento y análisis de las encuestas, se diagnostica un Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito débil en su identidad, mecanismos de coordinación y cohesión. Se detecta también que las instancias de educación cooperativa muestran cierta fragilidad en su cometido, y que el sector como un todo muestra una fuerte dependencia del estado en cuanto a la definición de políticas y estrategias de largo plazo.

#### **4.4. Cambios Organizacionales Factibles y Deseables**

Fruto de los análisis realizados anteriormente, se propone un modelo estructural para el SCACCh, con el fin de establecer la viabilidad organizacional del sector.

*Políticas.-* Dado que el Ministerio de Economía es el responsable del Sector Cooperativo Chileno, se mantendría como principal responsable de las políticas del SCACCh, aceptándose que corresponde a un sector económico nacional.

*Inteligencia.-* Aquí se ubica a FECRECOOP como principal instancia de cooperación en el SCACCh. Esta labor de inteligencia deberá atender a un Plan Subsectorial para el SCACCh en coordinación con un Plan Sectorial General para el SCCH, en el cual se ve reflejada la participación de CONFECOOP, ICECOOP y AUDICOOP como los tres organismos federativos que hoy lideran el movimiento cooperativo en el país. Algunos aspectos importantes de tener en cuenta en el entorno son: el financiamiento propio y de los otros subsectores cooperativos, la tecnología en un sentido amplio, requerimientos legislativos para un adecuado funcionamiento, el entorno socioeconómico, y la educación cooperativa y técnica.

*Cohesión.-* La cohesión debe ser ejercida por el Departamento de Cooperativas. Esta institución es la responsable de mantener la cohesión tanto del SCACCh como de todo el Sector Cooperativo del País. Entre

las actividades a realizar se encuentra la Coordinación del SCACCh atendiendo al Plan Subsectorial mencionado más arriba, pero corresponde señalar que para realizar estas actividades de forma satisfactoria, la capacidad funcional del Depto. de Cooperativas debe ser ampliada, lo que implicaría un aumento en el presupuesto del mismo. Respecto de las labores de monitoreo, es imperante la conformación de una unidad especializada en la supervisión de Cooperativas Financieras, similar a la que en la actualidad desarrolla la SBIF para el Sector Bancario, pudiendo ser ésta misma institución, como ya lo hace con 2 cooperativas.

*Implementación.*- Esta función corresponde a las cooperativas de Ahorro y Crédito mismas, las cuales llevan a cabo la transformación primaria.

## **5. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES**

### *Del SCACCh*

El SCACCh, que se observa como un fenómeno de alta complejidad, lo que queda de manifiesto al observar su larga historia de existencia, y el entramado económico y legal en el cual se ha venido desplegando.

La complejidad se acrecienta al tomar en cuenta el número de cooperativas existentes en el sector (84 activas) y el número de socios pertenecientes al mismo (4,8% de la población chilena), tomando en consideración que cada cooperativa tiene derecho a una acción independiente de las demás, y que cada cooperativista tiene voz y voto independiente de los demás, aumentando así la variedad a tomar en cuenta al momento de negociar o decidir cursos de acción. Asimismo, entre las cooperativas existe gran diversidad en lo referente a sus tamaños en termino de niveles de activos, y por ende, diferentes estilos de supervisión.

El SCACCh es un sistema que se encuentra inmerso en dos mundos: el mundo cooperativo y el mundo financiero, los cuales obedecen a dos paradigmas muy diferentes entre sí, y que en algunos aspectos se oponen: los valores cooperativos, versus el neoliberalismo, generándose tensiones que hacen necesario un balance adecuado para no perder su identidad.

Por último, el fenómeno estudiado reviste una gran importancia social, dado que atiende a un sector de la población desamparado por la banca tradicional del país, situación ante la cual el Estado ha sido indolente.

### *Del diagnóstico*

Con respecto al diagnóstico, si bien las cooperativas de base tienen claramente internalizada la misión de atender las necesidades financieras del sector desbancarizado de la población, la identidad y misión como sector no es del todo clara, por cuanto más que un sistema sinérgico, se observa un conjunto de cooperativas aglutinadas. En este sentido, se esperaría que las cooperativas de segundo orden tuvieran un rol más activo en la generación de estas sinergias.

Se observa poca autonomía en cuanto a la definición de políticas para el sector; antes bien, hay una gran tendencia a depender del Estado, quien como se dijo más arriba, le presta poca atención al asunto.

Los mecanismos regulatorios del SCACCh, principalmente los de coordinación y monitoreo, presentan una baja variedad, insuficiente para absorber la alta complejidad del sector; es decir, no existe capacidad funcional satisfactoria en el sistema.

### *Del diseño Propuesto*

Sobre la base del diagnóstico realizado, se proponen cambios en la estructura organizacional del SCACCh, entre los cuales destaca fortalecer la capacidad funcional que ofrece el Departamento de Cooperativas, y establecer un monitoreo en base a una supervisión especializada en instituciones financieras (posiblemente el S.B.I.F.).

Se propone desarrollar un Plan Sectorial para todo el Sector Cooperativo del país -liderado por el Ministerio de Economía a través del Departamento de Cooperativas-, y un Plan Subsectorial para cada uno de sus subsectores, alineados con el primero, que en el caso del SCACCh estaría liderado por FECRECOOP, en donde las cooperativas de ahorro y crédito vienen a funcionar como una banca para el resto del sector cooperativo, y así producir las sinergias necesarias para un buen desempeño del cooperativismo chileno.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ÁGUILA, C. y MARÍN, P. *Diseño Organizacional y Prefactibilidad de una Cooperativa Educacional de Enseñanza Media para la Comuna del Olivar en la Sexta Región*. Memoria de Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Santiago de Chile, 2001.
2. ARAYA, H. *Rediseño Organizacional para un Banco*. Memoria de Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Santiago de Chile, 2002.
3. BEER S. *Diagnosing the System for Organizations*. Chichester Wiley, 1985.
4. CHECKLAND, P. y SCHOLLES, J. *La Metodología de los Sistemas Suaves en Acción*. Megabytes, México, 1994.
5. ESPEJO, R y otros. *Organizational Transformation and Learning*. Chichester, Wiley. 1996.
6. ESPEJO, R y otros. *The Viable System Model and the Viplan Software*. Kybernetes, Vol. 28. Birningham. pp. 661-668. 1999.
7. ESPEJO R. *The Viable System Model: a Briefing About Organisational Structure*. SYNCHO Limited, [Website: www.syncho.com](http://www.syncho.com). 2003.
8. FECRECOOP. *Panorama Financiero del Sector Cooperativo de Ahorro y Crédito Chileno*, 2002, 2003, 2004.
9. MASSONS, J.. *Finanzas: Análisis y Estrategia Financiera*. Barcelona, Editorial Hispano Europea S.A. 2002.
10. NARVARTE P.; JELDRES E.; MONTERO P.,” *Estudio de la organización cooperativa como un sistema viable: el caso del sector cooperativo chileno de vivienda*”, Publicado en las actas del Primer Encuentro de Investigadores Latinoamericanos, RIO 2000, 2000.
11. NARVARTE P. *Metodología Sistémico-Cibernética para la Flexibilización de Organizaciones Públicas: El Caso de una Unidad Académica en el Contexto Universitario Chileno*. En SISTÉMICA'94, IAS. 1995, pp. 95-110.
12. NARVARTE P. *Estudio de la organización cooperativa como un sistema viable: la experiencia de Mondragón como referencia estratégica para el desarrollo del sector en Chile*, Tesis Doctoral para optar al Doctorado en Dirección de Empresas, Mondragón Unibertsitatea, Junio 2002.
13. NARVARTE P Y RODES D. *Expresión de la situación problema para el sector cooperativo chileno: una aproximación sistémica*. Revista de Cooperación Internacional de la ACI (Asociación Cooperativa Internacional). Volumen 37 N° 1- 2004.
14. NARVARTE, P. y TORRES, N. 2005. *Estudio de la Viabilidad Organizacional de una Empresa de Confecciones en el Contexto del Mercado Textil Chileno*. Memorias de la 4ª Conferencia Iberoamericana en Sistemas, Cibernética e Informática, Volumen I, pp. 308-312.
15. PEREZ E., RADRIGÁN, M., MARTINI G., *Situación actual de cooperativismo en Chile*, Pro-Asocia, Chile. 2003.