

Coady International Institute/Ford Foundation

Estudio comparativo de instituciones de propiedad de sus miembros (MOIs) que ofrecen servicios financieros en áreas rurales remotas

**Servicios Financieros en Áreas Rurales Remotas:
Hallazgos de Siete Instituciones de Propiedad de sus Miembros**

Madeline Hirschland,
con Renée Chao-Béroff, Malcolm Harper y Nanci Lee

COADY
INTERNATIONAL INSTITUTE
ST. FRANCIS XAVIER UNIVERSITY

con financiamiento de **FORD FOUNDATION**

Antigonish, Nova Scotia, Canada • Diciembre 2007

Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo

Propósito, Marco Conceptual y Estructura

Parte I. Cobertura de las instituciones en los estudios de caso

Profundidad del proyecto

Amplitud de la cobertura

Valor neto para el miembro

Valor

Duración

Parte II. Impulsores de la Cobertura

Gobernabilidad

Vínculos

Regulación y supervisión

Conclusiones

Bibliografía

Apéndice A. Estadísticas sobre cobertura comunitaria de las instituciones

Apéndice B. Principales hallazgos del resumen bibliográfico

Apéndice C. Metodología y resumen de los estudios de caso

Abreviaturas

AGDF	Grupo Afín para Finanzas de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
LPD	Lembaga Perkreditan Desas
MFI	Institución de Micro-Finanzas
MOI	Institución de Propiedad de los Miembros (o Asociados)
MACS	Sociedad Cooperativa de Apoyo Mutuo
MC2s	Sociedad Comunitaria de Crecimiento
MIS	Plan Mensual de Ingresos
NGO	Organización No Gubernamental
PACS	Sociedades Primarias de Crédito Agrícola
PIB	Producto Interno Bruto
SACCO	Cooperativa de Ahorro y Crédito
SHG	Grupo de Auto-ayuda
VSLA	Asociación Comunitaria de Ahorro y Crédito

Resumen Ejecutivo

Interesados en expandir los servicios financieros a áreas rurales remotas, el Grupo Afín para Finanzas de Desarrollo de la Fundación Ford comisionó una serie de estudios sobre instituciones financieras de propiedad de sus socios (MOIs). Los estudios incluyen un resumen bibliográfico, siete casos de estudio, y tres documentos temáticos sobre los impulsores principales de la cobertura de las MOI —governabilidad interna, federaciones y enlaces con agentes externos y regulación y supervisión.¹ Este documento sintetiza los hallazgos de los casos y documentos. Su propósito es el de lograr una mejor comprensión de los tipos de MOI y de las estructuras de apoyo de las MOI que más le convienen a los habitantes en zonas rurales remotas, particularmente a los pobres. Como las MOI dirigen la gama de grupos desde los grupos de ayuda a nivel vecindario hasta las redes de cooperación nacional, este documento comienza presentando una tipología simple de las MOI.

Cobertura de las MOI

Los siete estudios de caso generaron las siguientes observaciones sobre la cobertura de las MOI.

Profundidad: Los estudios de caso sugieren que los pobres son en gran parte de áreas rurales y la gente rural es mayormente pobre. Los pobres en áreas rurales tienen mucho menos acceso a los servicios financieros; y las raíces geográficas o misiones sociales de las MOIs les permiten alcanzar un mayor número de mercados más pobres que los que pueden alcanzar otros tipos de instituciones. Las MOIs que llegaron a las áreas más escasamente pobladas fueron las grandes, tales como una sucursal remota de una cooperativa mayormente rural con 23 sucursales en el Ecuador. Las otras MOIs con la segunda cobertura más remota fueron pequeñas asociaciones comunitarias de ahorro y crédito (VSLAs), sin vínculos entre sí, en Nigeria.

Los grupos sirven a una clientela más pobre y un mayor número de mujeres que las otras MOIs. Esto parece ser un resultado de los términos de su producto y de su habilidad de servir exclusivamente a los pobres. Otra forma que tienen las MOIs de alcanzar las zonas de pobreza podría ser en razón de que trabajan en áreas más rurales y, por lo tanto, en áreas más pobres: aunque estas MOIs sirven a mercados más pobres que otros tipos de instituciones financieras, sus miembros pueden llegar a estar algo mejor que la población general en las áreas en las cuales sirven.

Donde las MOIs sirven principalmente a los hombres, la desigualdad de género tiene el mismo origen que el de otras instituciones financieras: un enfoque en la agricultura, la cual está dominada por hombres, requerimientos de garantías que las mujeres no pueden alcanzar, o debido a las normas sociales.

Amplitud: Ni los orígenes en estructuras locales de gobernabilidad ni una historia de activismo social de los miembros aseguran una alta penetración. Sin embargo, algunas MOIs sirven a casi

¹ Los casos de estudio de instituciones son: las Sociedades Primarias de Crédito de Agricultura de Bararanga y sus grupos de auto-ayuda (SHGs) con nexos, en West Bengal, India; los grupos de auto-ayuda (SHGs) confederados en Jeevan Mutually Aided Cooperative Society (MACS) en Andhra Pradesh, India; el Muntigung LPD en Indonesia; las Asociaciones de Ahorro y Crédito de los Pueblos (VSLAs) en Nigeria; Sociedad Comunitaria de Crecimiento (MC2s) en Camerún; La Cooperativa de Ahorro y Crédito de Mixtlan en Mexico; y la Cooperativa Jardín Azuayo en Ecuador.

todos los hogares de sus áreas de servicio. La promoción de los grupos puede llegar a alcanzar a grandes cantidades rápidamente.

Alcance: Aunque los grupos proveen los servicios más limitados, éstos pueden determinar los términos de sus productos, y los itinerarios de pago pueden ser acomodados de acuerdo a las emergencias personales del cliente. La gama más grande de productos la ofrecieron las MOIs más grandes, interconectadas o confederadas. Al mismo tiempo, las MOIs pequeñas y no agrupadas tenían una amplia gama de productos, comparable a varias MOIs más grandes. El tamaño de las transacciones—medidas como porcentajes del Ingreso Nacional Bruto per cápita—se incrementaba con el tamaño de la MOI. El tamaño de los grupos era bastante menor que las MOIs más grandes.

Costos para los Miembros: Debido a que están más cerca, las MOIs pequeñas frecuentemente imponen costos de transacción más bajos a sus clientes en comparación con otro tipo de instituciones financieras. Muchas extienden sus servicios y las horas para atender la demanda de los mercados remotos o las necesidades urgentes. Sus tasas de interés y el grado de eficiencia varían. Los grupos cobran tasas altas pero ellos mismos captan los intereses. En cuanto al riesgo percibido de pérdidas, los miembros tienden a tenerle más confianza al personal que es local y más amigable, a las instituciones patrocinadas por el gobierno, y también a instituciones que están profundamente involucradas con la comunidad o que tienen una larga historia en la misma. Se les tiene más confianza a los grupos que a otras MOIs.

Valor para los Miembros: Lo que más parece importar a los miembros parece ser la proximidad, el tamaño del préstamo, y el acceso rápido por en casos de urgencia. A ellos también les importa la confiabilidad, las tasas de interés, la idoneidad de los términos del préstamo con respecto al uso deseado de los miembros, y también la velocidad del acceso al préstamo.

Duración o Sostenibilidad: Grupos que no tienen otros nexos y que periódicamente desembolsan todos sus fondos, parecen tener mucho más potencial para una cobertura rápida y sostenida en áreas rurales remotas que otros grupos que podrían requerir apoyo continuo. Las MOIs que comienzan dependiendo de la ayuda externa puede que carezcan del impulso que se requiera para deshacerse de sistemas de apoyo y personal costoso. Los vínculos con las autoridades locales tradicionales pueden fortalecer la gobernabilidad, plazos y cuotas y sostenibilidad – pero también puede que no. Una MOI federada o en red puede servir a áreas rurales remotas y aún así recuperar todos los costos.

Impulsores clave de la cobertura

Gobernabilidad

Capital externo, rendimiento y la percepción de propiedad: Es más probable que los miembros cuiden el dinero que ellos perciben como suyo más que el capital externo. No obstante que la conexión entre el estar interconectados los grupos a las instituciones financieras puede ampliar la cobertura rural pero al mismo tiempo puede reducir la sensación de ser propietarios, de parte de los miembros y por ende el desempeño de la MOI. Los miembros se perciben a sí mismos como dueños cuando su dinero retorna a ellos en forma de acceso ligero a sus fondos, de rendimientos razonables, o de utilidades que benefician a sus familias o a su comunidad. Por ejemplo, los miembros de grupo percibieron que tuvieron menos sentido de propiedad cuando sus ahorros estuvieron en una MOI de segundo nivel o nivel indirecto.

La propiedad de los miembros no garantizaba la confianza en la MOI ni el patrocinio a la misma, si los servicios esta ofrecía no eran competitivos o lo suficientemente flexibles. Los miembros experimentaron un mayor sentido de propiedad cuando la institución estuvo activa en la comunidad y al mismo tiempo beneficiaba socialmente a la comunidad. Pero el sentido de propiedad tampoco aseguraba que los miembros ejercieran responsabilidad entre sí ni le pidieran cuentas a la institución.

Retos de gobernabilidad y enfoques para diferentes tipos de MOIs: Los grupos autónomos pequeños y las MOIs más grandes parecen más sólidos en cuanto a gobernabilidad y responsabilidad. Los grupos autónomos que regularmente desembolsan sus fondos retienen la responsabilidad en las manos de los miembros. Estas pequeñas asociaciones mantienen las transacciones simples y usan el estilo de gobernabilidad con testigos, con normas locales para organizar y frecuentemente la contabilidad es oral. Cualquier requerimiento externo de reportes que sea complejo puede afectar la habilidad del grupo para llevar sus propios registros o para supervisar a otros que realicen esta tarea.

Las redes o cooperativas grandes y sofisticadas son capaces de combinar efectivamente los controles internos con las regulaciones externas y las supervisiones, incluyendo las auditorías. Esto lo pueden hacer en parte porque hay un nivel de estandarización en el sistema. La estructuración de las instituciones grandes y descentralizadas tiene que ver con cómo los miembros se organizan localmente de forma natural. La complejidad de los productos afecta la complejidad de la gobernabilidad. Mientras haya más productos o mientras más sofisticados sean estos, se requiere sistemas más complejos y una gerencia entrenada profesionalmente, que a su vez hacen de la supervisión un reto para los miembros.

El estar establecido localmente e interconectado es un reto en cuanto a gobernabilidad. Cuando las decisiones fueron tomadas en los niveles más altos o por la gerencia, la supervisión por parte de los miembros se hizo más difícil, y los miembros tuvieron un sentir más débil en cuanto a ser propietarios. Las MOIs de dos niveles tienen dos sistemas de gobernabilidad que se traslapan, uno a nivel de grupo o asociación y otro en el segundo nivel. Particularmente cuando el segundo nivel capta los ahorros de los grupos, el rol de intermediación financiera amerita una buena supervisión.

Las MOIs cuyo objetivo era tener una asociación en cada pueblo o comunidad, afrontaban un reto de gobernabilidad muy particular. Al insertarse en la estructura de gobernabilidad local, usaron capital social y liderazgo social en forma positiva. Sin embargo, apoyarse en controles sociales de los líderes locales puede reforzar las estructuras de poder local. Estas MOIs comunitarias están inclinadas a ser dominadas por la élite. Otros mecanismos serían necesarios para mantener este sistema bajo control.

Balanceando la estandarización y el control en forma flexible y descentralizada: A pesar de que la descentralización puede ser importante para la flexibilidad y para adaptarse a las necesidades locales, algún nivel de estandarización es esencial para controlar los riesgos. Las MOIs más grandes, con una gama de productos más diversa y asociaciones interconectadas, requieren cierto grado de estandarización con el fin de permitir una supervisión y un control apropiado.

A medida que las MOIs comienzan a acumular, en vez de regularmente desembolsar los fondos, sus transacciones se vuelven más complejas y las supervisiones por los miembros presentan mayores desafíos. A medida que las MOI se vuelven más grandes y más sofisticadas, éstas necesitan

mecanismos para mantener a los miembros involucrados. La clave es mantener alguna forma de descentralización, y al mismo tiempo, que haya la suficiente estandarización para que haya control.

Federaciones y Enlaces

Los casos sugieren las siguientes lecciones y orientación:

El valor que una MOI deriva de su relación con una institución externa o de segundo nivel está en parte en los orígenes de la relación y en el tipo de servicios que recibe.

El manejo local y familiar y el ser propietario riñen con los beneficios de ser parte de una institución más distante, de escala mayor y manejada profesionalmente. Las MOIs tienen que sacrificar algunos de los beneficios de tener el control local con el fin de obtener una mayor gama de servicios.

Las MOIs de dos niveles no deben imponerse a las instituciones locales pequeñas a menos que los miembros vayan a obtener ventajas reales. La gente muy pobre que vive en áreas remotas son los que menos necesidad tienen del tipo de servicios sofisticados que los enlaces o las interconexiones pueden proveer, y son los menos preparados para manejar dichos enlaces. Las ONGs deben evitar promover agrupaciones de grupos con el fin de proveerse a sí mismas de canales convenientes de entrega para otros servicios.

Las entidades promovidas por el Estado no son usualmente la mejor base para una relación sostenible y mutuamente beneficiosa para los miembros.

Sin asistencia, las MOIs no pueden seleccionar y manejar la relación con las instituciones de enlace.

Los enlaces “verticales”, entre las MOIs de nivel primario y las instituciones de nivel secundario u otros proveedores, pueden proveer servicios que el nivel primario no puede proveer por sí mismo. Los enlaces “horizontales” entre las MOIs primarias que carecen individualmente de la escala o competencia necesaria para proveer los servicios que necesitan, pero que juntas pueden hacerlo, podrían ser un precursor necesario para identificar y transferir a proveedores de servicios de “nivel más alto”.

En muchos casos los proveedores privados no podrían proveer los servicios mejor que las interconexiones o federaciones u ONGs. Sin embargo, las cooperativas no son necesariamente siempre la mejor fuente de servicios para otras cooperativas.

Finalmente, puede que no sea una coincidencia que la institución más efectiva, dentro las instituciones del estudio, fuera grande y auto suficiente. Los enlaces no son la solución para todos los problemas.

Regulación y Supervisión

Se necesita consenso sobre los principios básicos de regulación y supervisión de las MOIs con el fin de que el sector de las MOIs avance.

¿Qué MOIs deben ser reguladas y supervisadas? Las MOIs pequeñas y con límites de tiempo no deben ser reguladas. Otras MOIs pequeñas que podrían estar libres de ser reguladas son las que tienen enlaces con y estén supervisadas por un intermediario financiero vigilado. Alternativamente, a las MOIs pequeñas y medianas se les podría requerir que formaran redes a las cuales se les podrían

delegar algunas funciones de supervisión. La red podría recoger datos y supervisar un control interno de alto nivel de sus MOIs miembros. Las autoridades de supervisión supervisarían la red y su capacidad de proveer control confiable en el sitio, y las MOIs individualmente verificarían el cumplimiento, revisarían aleatoriamente los datos reportados y harían cumplir los requerimientos prudentes. Sin embargo, aunque las redes supervisoras y no las MOIs individualmente, serían más costo-efectivas, podrían limitar en gran manera una cobertura más profunda al excluir a las MOIs remotas y pequeñas.

El no regular a las MOIs nuevas puede permitirle a estas innovar. Las regulaciones deben ser originadas por una MOI que pone en riesgo gente, el sector o la disciplina financiera en un área geográfica. La regulación debe ser motivada por la naturaleza de las actividades y no por el estatus legal, y debe ajustarse a los requerimientos de las MOIs rurales.

El requerir que los “promotores” - ONGs, firmas consultoras, donantes o proyectos gubernamentales— tengan una estrategia confiable para la sostenibilidad institucional y financiera puede ayudar a los depositantes y al sector al detener la competencia de los esquemas subsidiados que debilitan la fuerza de otras instituciones financieras. Sin embargo, esto podría recargar a la autoridad supervisora.

¿Qué tal sería un sistema de niveles? Un sistema de niveles puede evitar recargar a las MOIs menos riesgosas, remotas y rurales o tratar de manera poco estricta o poco efectiva a las cooperativas grandes que funcionan como bancos. El incremento en el riesgo podría motivar a una mayor cantidad de reportes, auditorías y requerimientos para tener el capital adecuado. El calcular los costos directos de una regulación para una MOI—que va desde la cantidad adecuada de capital hasta el aprovisionamiento, el reportar, la cantidad de personal, sistema de información, y los controles—ayudará a determinar qué tamaño de MOI podría absorber dicha inversión y costos de operación.

¿Quién debe supervisar? La regulación debe hacerla una autoridad supervisora especializada tales como los Bancos Centrales. Esta agencia podría proponer si el licenciamiento y la supervisión deben llevarse a cabo por una unidad especial o por los mismos inspectores que supervisan a los bancos. El dividirse las regulaciones y las supervisiones entre dos entidades crea confusión, distorsiona los mercados y debilita a las MOIs. La supervisión por terceros puede ser problemática. Los refinanciadorees pueden tener conflicto de intereses, estar muy distantes o faltarles recursos humanos.

¿Qué supervisar? Una buena regulación es una que ambas partes entiendan y que puedan implementar. Debe ser simple y al mismo tiempo estricta en cuanto a los principios básicos y que pueda llevarse a cabo económicamente con el fin de fomentar la cobertura hacia la comunidad rural. La regulación debe definir los principios básicos de **buena gobernabilidad** en vez de reglas detalladas de manejo, procedimientos operacionales y productos. En áreas rurales remotas, la exigencia de que la junta directiva sea calificada le dará poder a las élites y reducirá la propiedad por parte de la comunidad. Donde el analfabetismo es alto, se podrían emplear auditores externos o proveedores privados de servicios en vez de un Comité de Supervisión.

El permitir **mecanismos de solidaridad** para obtener préstamos sin requerir aprovisionamiento adicional es esencial para la sostenibilidad de las MOIs que buscan servir a los pobres y a las mujeres, quienes podrían no tener garantías. Al no restringir el crédito externo se puede hacer daño a las

MOIs, pero el restringirlo demasiado podría limitar la cobertura, los productos, y la sostenibilidad. El permitir **actividades no financieras**, tales como mercadeo, puede poner en riesgo los ahorros. Poner **topes a la tasa de interés** puede impedir que las MOIs cubran sus costos y el costo de los estratos de nivel más alto o de proveedores de servicios cuyos servicios son esenciales. La regulación debe establecer vías adecuadas de graduación para las MOIs rurales pequeñas. La transformación a cooperativa multinivel podría no ser adecuada para el contexto local, y podría no estimular la participación ni fortalecer la gobernabilidad tanto como otras opciones.

Costos de supervisión: Los costos pueden ser manejados delegando ciertas funciones a las redes y combinando la supervisión in-situ y fuera del sitio. Puede que inicialmente se necesite el apoyo de donantes para desarrollar procedimientos, entrenar inspectores y obtener software. Puede que se requiera que las MOIs paguen un porcentaje pequeño de su superávit anual por los servicios de supervisión.

Para avanzar, nos unimos a algunos actores clave para recomendar:

- Un proceso parecido al “Base Accord” para desarrollar guías internacionales para la regulación de las MOIs, como lo propone Cuevas and Fischer (2006).
- O, más pragmáticamente, un grupo internacional de expertos, promotores y profesionales para que logren un consenso sobre buenas prácticas para las MOIs que operan en las áreas rurales, y para que identifiquen normas, estándares y riesgos relacionados, como un paso hacia una regulación y supervisión apropiada.
- Simultáneamente, un análisis de cómo los marcos regulatorios y de supervisión afectan la sostenibilidad y la cobertura rural de las MOIs, que puede usarse para incrementar el conocimiento gubernamental y del banco central.

SERVICIOS FINANCIEROS EN ÁREAS RURALES REMOTAS: RESULTADOS DEL ANALISIS SIETE INSTITUCIONES DE PROPIEDAD DE SUS MIEMBROS²

Las microfinanzas han atraído gran interés, debido a su potencial para aliviar la pobreza o, por lo menos, los peores efectos de la pobreza. Para ampliar los servicios financieros a los pobres, la atención y los fondos se han dirigido primordialmente hacia organizaciones no gubernamentales, instituciones comerciales y bancos públicos, con un abandono hacia las instituciones de propiedad de sus miembros (MOIs). Resistiendo esta tendencia, el Grupo de Afinidad de la Fundación Ford para Finanzas de Desarrollo (Ford Foundation Affinity Group for Development Finance) (AGDF) comisionó una serie de estudios sobre las MOIs, que incluyen siete estudios de caso de MOIs rurales remotas que muestran una sólida cobertura hacia la comunidad. Estos casos tienen resonancia con la suposición de Ford de que “si queremos ampliar los servicios financieros hacia los pobres, las MOIs ameritan atención”

En los países en los que operan las instituciones del estudio, los casos sugieren que los pobres son en gran parte de áreas rurales y la gente rural es mayormente pobre; los pobres rurales tienen bastante menos acceso a los servicios financieros; y muchas de las instituciones que están posicionadas para servir a los pobres en zonas rurales son de propiedad de los miembros.

- En Camerún, el 84% de los pobres vive en áreas rurales y el 61% de la población rural es pobre. Los mercados a los cuales los bancos comerciales prestan sus servicios son únicamente urbanos y los que las MFIs sirven son mayoritariamente semi-urbanos. En contraste, el 75% de las MOIs del país tienen su base en las áreas rurales.
- Más del 72% de la población de la India vive en hogares rurales (Censo de la India, 2001), y aproximadamente la mitad de éstos no tienen acceso a servicios bancarios. Los grupos de auto ayuda (SHGs) proveen servicios financieros a aproximadamente la mitad de todos los hogares pobres de la India, mientras que las sociedades primarias de crédito agrícola, de propiedad de sus miembros, tienen el doble de sucursales que todos los bancos comerciales, bancos cooperativos e instituciones de micro-finanzas (MFIs) combinadas del país.
- En Nigeria, entre el 80% y el 90% de la población no tiene acceso a servicios financieros (FMI, 2007). La proporción de sucursales bancarias y clientes potenciales en la capital es de 1:33,700; en otras partes la proporción es 1:844,000. Antes de cambiar el modelo, las Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos (VSLAs) estaban sirviendo aproximadamente a tantos clientes como todas las otras MFIs combinadas.
- En el Ecuador, el 37% de la población vive en áreas rurales y el 60% de la población rural es pobre. Las cooperativas suman más de dos quintas partes del mercado de micro-créditos y su porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) está creciendo.

² Los autores con gratitud reconocen el apoyo sostenido e invaluable de Nanci Lee y Derek Cameron.

- En México, alrededor de tres cuartas parte de las municipalidades no tienen sucursal bancaria mientras que más de la mitad de las MOIs registradas sirven principalmente a las áreas rurales.
- A pesar de la cobertura del renombrado Banco Rakyat Indonesia (BRI), una encuesta hecha por el mismo banco encontró que casi dos tercios de los hogares comunitarios de Indonesia todavía no tienen acceso a servicios financieros formales o semi-formales. A diferencia de BRI y BPD, que son instituciones que tienen una amplia cobertura y que no son de propiedad de los miembros, las LPDs tienen una presencia significativa a nivel de pueblo en todo Bali.

Este contexto nos llama a mirar cuidadosamente cómo y qué tan bien las MOIs sirven a las poblaciones rurales remotas, y los factores que afectan este desempeño.

Propósito, Marco Conceptual y Estructura

Para derramar más luces sobre la cobertura de las MOIs, la Fundación Ford AGDF comisionó varios trabajos: Una revisión de la bibliografía sobre las instituciones financieras de propiedad de sus miembros, siete estudios de caso, tres documentos temáticos que extraen evidencia de los casos, y este informe de síntesis final (Ver en el Apéndice B un resumen de los hallazgos de la reseña bibliográfica). Este informe analiza y presenta hallazgos de los estudios de caso y los trabajos temáticos, y los pone en el contexto de las observaciones y debates resaltados en la reseña bibliográfica. Nuestro propósito es entender la cobertura potencial de los diferentes tipos de MOIs y cómo podemos ayudar a estas instituciones a alcanzar su potencial. Usamos los casos para comprender mejor qué tipos de MOIs y estructuras de apoyo serían las más convenientes para servir a las poblaciones rurales remotas y, en particular, a los pobres.

Al igual que en otros estudios sobre MOIs realizados por la Fundación Ford, nosotros enmarcamos nuestros resultados usando los aspectos sobre cobertura comunitaria de Schreiner (1998), tres programas de cobertura y una tipología simple de las MOIs. Definimos los aspectos de la cobertura (outreach) como se presenta a continuación.

Profundidad, es el valor que le damos a la ganancia neta de un cliente. Por ejemplo, le damos un mayor valor a los beneficios que reciben las personas que viven en áreas más rurales;

Cobertura, es simplemente el número de personas servidas o donde una MOI está limitada geográficamente o de otra manera, su nivel de penetración;

Duración, es el marco de tiempo de la oferta, que abarca la sostenibilidad financiera e institucional;³

Alcance, la gama de servicios provista y las variaciones dentro de ella;

³ La sostenibilidad financiera es la capacidad de cubrir los gastos de aprovisionamiento financiero, operativo y de pérdida de préstamos con el ingreso operativo después de hacer ajustes por inflación, el costo de capital del mercado y los subsidios. La sostenibilidad institucional es la capacidad y la voluntad del consejo gobernante, los miembros y el personal para ofrecer los servicios continuamente.

Valor, el valor que los miembros obtienen por participar en la MOI, que depende en parte de cómo se adecúen los servicios de las MOIs a las demandas de los miembros; y

Costo para los miembros, esto quiere decir, la suma de los costos financieros, de los costos de la transacción y las pérdidas potenciales debido al fraude, robo o malos manejos.

La bibliografía sobre las MOIs se concentra en tres impulsores de la cobertura: la gobernabilidad interna—incluyendo las estructuras, estatutos y supervisión local; la participación en federaciones y enlaces y enlaces con agentes externos tales como donantes, proveedores y ONGs; y a regulación y supervisión.⁴

Estos aspectos e impulsores (“drivers”) nos ayudan a organizar nuestros resultados. Al mismo tiempo, las MOIs cubren toda la gama, desde grupos vecinales de auto-ayuda (SHGs) hasta instituciones y redes cooperativas nacionales. Su cobertura a la comunidad y gobernabilidad varían ampliamente. Conociendo cómo se comportan y se desempeñan los diferentes tipos de MOIs, podría ayudarnos a encontrarle sentido a los hallazgos, y a apoyar eficazmente la cobertura comunitaria rural de estas instituciones. Para ello definimos una tipología de las MOIs.

Primero, diferenciamos los tipos de MOIs por su tamaño. Por ejemplo, si una MOI es lo suficientemente pequeña para que sus miembros evalúen la capacidad de deuda de cada uno de ellos, para hacerle seguimiento a la mora y monitorear las operaciones; en otras palabras, si el monitoreo por ellos mismos puede ser eficaz. En el caso de las MOIs que son muy grandes para ser monitoreadas por sus miembros, algunas son lo suficientemente grandes para poder pagar controles internos y atraer supervisión gubernamental que podría compensar la falta de monitoreo por los mismos miembros, mientras que otras están en una posición intermedia afrontando mayores retos. Segundo, reconocemos que las operaciones de una MOI pequeña, que desembolsa periódicamente sus fondos, son significativamente más sencillas y más transparentes que una que acumula continuamente sus fondos. Esto determinará si el apoyo externo y la supervisión son necesarios. Estas distinciones nos llevan a la siguiente tipología:

Pequeñas MOIs que están limitadas por el tiempo: Estos son grupos en los cuales todos los miembros participan en la toma de todas las decisiones y periódicamente desembolsan todos sus fondos. Estos grupos tienden a tener desde unas cuantas personas hasta varios cientos de miembros: el monitoreo por ellos mismos es eficaz;

Pequeñas MOIs que acumulan fondos: Estos pueden ser grupos en los cuales todos los miembros participan en la toma de todas las decisiones. Como alternativa, éstas pueden ser MOIs democráticas en las cuales los miembros eligen a los representantes que han de gobernar, y estos voluntarios o personal pagado manejan las decisiones diarias. En ambos casos, estas MOIs son lo suficientemente pequeñas para que el monitoreo entre sí sea eficaz: su tamaño máximo variará de acuerdo al contexto pero no sobrepasaría unos cuantos cientos de miembros;

MOIs de Tamaño Mediano: Con varios cientos de miembros hasta varios miles, estas MOIs son gobernadas por representantes electos y dependen en gran manera de un personal pagado. Las

⁴ Para los propósitos de este estudio, los términos *federaciones* y *redes* se usan de igual manera. Con el propósito de mantener la consistencia, usaremos los términos *federado* y *federación* excepto para instituciones nombradas específicamente que son comúnmente llamadas una red, por ejemplo, la red MC2s.

MOIs de este tamaño se enfrentan a un reto particular, aunque son muy grandes para que funcione el monitoreo por ellos mismos, son muy pequeñas para pagar o atraer algunos de los controles que reemplazan esto, como por ejemplo, los auditores profesionales, el personal más experimentado y la supervisión del gobierno (Wanjau, 2007). Al mismo tiempo, sus raíces locales pueden proveerles alguna supervisión comunitaria;

MOIs Grandes: Estas MOIs dependen completamente de un manejo profesional y están gobernadas por representantes electos. Sin embargo, su mayor tamaño les permite cubrir los costos de un personal experimentado y atraer supervisión directa o delegada del gobierno. Estas MOIs no se benefician del monitoreo por ellos mismos o de la supervisión comunitaria. En efecto, pueden verse más como bancos que como instituciones de propiedad comunitaria. Tienen desde varios miles hasta más de un millón de miembros en los bancos cooperativos.

Con este marco en mente, introducimos nuestros estudios de caso, mirando primeramente sus coberturas y luego a tres de los factores que las impulsan.

Parte I: Cobertura comunitaria de las instituciones en el estudio

Para entender mejor la cobertura potencial de las MOIs, el equipo de investigación estudió distintos tipos de MOIs en diferentes regiones. Queríamos MOIs relativamente transparentes con una proyección rural y remota fuerte, que estuvieran cerca de ser sostenibles o que fueran completamente sostenibles financieramente. También queríamos instituciones cuya experiencia pudiera ser útil para otras instituciones. Escogimos las siguientes MOIs:

Sociedad primaria de crédito agrícola de Bararanga (Bararanga Primary Agricultural Credit Society) y sus Grupos de Auto-Ayuda (SHGs, Bengala Oriental) interconectados. En Bengala Oriental, India, la conexión entre grupos de auto-ayuda y Sociedades primarias de crédito agrícola (PACS) es particularmente interesante, ya que la regulación permite que los SHGs sean miembros de las PACs, que representan el 69% de la infraestructura de sucursales financieras rurales (NABARD, 2007);

Grupos de Auto-Ayuda (SHGs) federadas con las Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo Jeevan (Jeevan Mutually Aided Cooperative Society) (MACS), Andhra Pradesh. En la región tribal de Andhra Pradesh, India, la federación Jeevan MACS SHG está en gran parte compuesta y gobernada por mujeres de casta baja. Opera bajo la nueva legislación de APMACS que hace posible que las federaciones SHG se liberen del Acta de Cooperativas de la India;

Muntigunung LPD, Bali Indonesia. La Muntigunung LPD es una institución de un conjunto de instituciones financieras con base en pueblos en Bali, Indonesia que son gobernadas por concilios tradicionales en los pueblos. La LPD sirve activamente al 24% de los 1020 residentes del pueblo, que está localizado en un área relativamente pobre a 45 km de cualquier otra institución financiera;

Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos (VSLAs), Níger. El más antiguo y grande de los trece programas de CARE en África, el programa Níger sirve a 50.000 mujeres con una metodología de ahorro y préstamo sencilla. El estudio del caso mira a esta sencilla pero cambiante tipo de MOI en una región con una densidad poblacional de 10-25 personas por km²;

Mutuelle Communautaire de Croissances (MC2s), Camerún. Estas dos MC2s, Njinikom y Bambalang, operan 65 km y 85 km respectivamente de la capital provincial en un área poblada por 107 personas por km². Con 3,512 miembros, muchos en grupos informales, estas MC2s dependen de un banco y una ONG para el apoyo y manejo financiero;

Cooperativa de Ahorro y Crédito Mixtal (Mixtlán Savings and Credit Cooperative -SACCO), México. Una SACCO rural de 47 años con 3,452 miembros y una tasa de penetración del 90%, Mixtlán es uno de las pocas organizaciones miembro a nivel rural que hace parte de una federación urbana y rural grande merecedora de una alta calificación. La membresía de Mixtlán en la federación hace posible que ofrezca una gama de servicios, incluyendo servicios de transferencias de fondos y de pago de cuentas;

Cooperativa de Ahorro y Préstamo Jardín Azuayo (Jardín Azuayo Savings and Loan Cooperative), Ecuador. Jardín Azuayo es una cooperativa sostenible, descentralizada que sirve a 80.378 miembros con veinte de sus veintitrés oficinas en áreas rurales. Este caso examina a cinco oficinas rurales que obtienen ganancias y tienen 29.260 miembros, en un área con una densidad poblacional de 6 personas por km².

El Apéndice C describe los casos más detalladamente. Como está indicado en el Cuadro 1, estos casos incluyen a pequeñas MOIs, con limitaciones de tiempo y MOIs con acumulaciones⁵, y MOIs de tamaño mediano y grande. Dos vienen de África, tres de Asia, y dos de Latinoamérica.

Cuadro 1. Tipología de las MOI: Donde encajan los estudios de caso

MOIs pequeñas		MOIs grandes	
Grupos con limitaciones de tiempo	Grupos pequeños acumuladores de fondos y otras MOIs	MOIs medianas	MOIs grandes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ VSLAs con limitaciones de tiempo (sin redes) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ VSLAs acumuladores de fondos (en redes) ▪ Muntigunung LPD 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bamb. & Njin. MC2s ▪ Jeevan MACS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bararanga PACS ▪ Jardín Azuayo Coop. ▪ Mixtlán Coop.

Profundidad de la cobertura

Cobertura rural remota

Instituciones en los casos de estudio comparadas con otro tipo de instituciones: Estudios de panoramas financieros revelan que, aún donde se considera que los mercados están saturados, las microfinanzas se aplican principalmente en áreas urbanas y peri-urbanas. Los estudios de caso de Ford sugieren que las MOIs tienden a alcanzar más mercados rurales y mercados rurales más pobres que otro tipo de instituciones financieras. En cada caso, por lo menos una de las MOIs primarias estaba sirviendo un área rural que otros tipos de instituciones no estaban sirviendo. En algunos casos, esto fue dramático. Para las dos áreas de estudio atendidas por las Sociedades de Ahorros y Créditos de los Pueblos en Níger, la institución o cooperativa de micro-finanzas más cercana estaba a 45 y 160 kilómetros (km) de distancia, respectivamente.

Algunas de las MOIs sirven a áreas rurales más remotas porque sus raíces o estatutos les definen un ámbito rural. Por ejemplo, las LPDs de Bali son instituciones con base en comunidades, y como tal, sirven a áreas más remotas que el afamado Banco Rakyat Indonesia (BRI) o los muy conocidos BPDs que raramente sirven a los pueblos. El estudio de caso LPD está localizado en un asentamiento pobre y remoto y usa un cuarto donado por la caridad local como su oficina para los tres miembros de su personal.

Las MOIs también se ven empujadas hacia áreas más remotas que otras instituciones financieras, debido a sus misiones sociales.⁶ Al hablar sobre su cobertura deliberada hacia las áreas más rurales, los gerentes de las Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo (MACS) y de las Sociedades Primarias de Crédito Agrícola (PACS) hablaron sobre el mayor costo y esfuerzo que esto significa. El compromiso para alcanzar estas áreas también es evidente en los esfuerzos por extenderse de MC2s y de Mixtlán. Este último usa un recaudador móvil para servir a una localidad remota a 137 km de su sucursal más cercana. La mitad de los 760 residentes de esa localidad son miembros, lo cual les da la oportunidad semanal de ahorrar, tomar un préstamo o pagar sus cuentas de servicios públicos.

⁵ Debido a que cada individuo en la comunidad es automáticamente un miembro, la LPD tiene oficialmente 1.020 miembros, poniéndola exactamente en la categoría de tamaño mediano. Sin embargo, sería más exacto contar solo a los miembros que tienen un interés financiero activo en la MOI. Con 240 prestatarios y ahorradores, la LPD se parece y actúa más como una MOI pequeña.

⁶ Aunque muchas MFI también tienen una misión social, tienden a no estar atadas a las áreas rurales y el imán de la industria para que obtengan sostenibilidad rápidamente tiende a focalizarlos en áreas urbanas y peri-urbanas.

Aunque las MOIs que hacen estos esfuerzos tratan de ser financieramente sostenibles, sus misiones sociales las empujan a llegar más lejos, aunque sea más costoso.

Diferentes tipos de MOIs: La bibliografía sobre las MOIs sugiere que las MOIs pequeñas logran tienen una cobertura más remota que las más grandes. En este contexto, nuestros hallazgos contienen una sorpresa. Al usar la densidad poblacional como representación de áreas remotas, las instituciones de los casos de estudio que llegan a las áreas más remotas, con densidad poblacional de solo 6 personas por kilómetro cuadrado (km²), no son pequeñas. Más bien, ambas son grandes y una es una sucursal descentralizada de Jardín Azuayo, la MOI más grande en nuestro estudio, con más de 80.000 miembros.

Aunque 20 de las 23 sucursales de Jardín Azuayo son rurales, la sucursal Limón es más rural que las otras. Las otras sucursales remotas que nosotros estudiamos están localizadas en áreas con una densidad poblacional más altas, de 60 a 678 personas por km². A pesar de esto, al igual que todas las sucursales de Jardín Azuayo, Limón opera con utilidades. Tiene una tasa de mora de solamente .2% y una proporción baja de costos operacionales de 1.3%. Sin embargo, su portafolio total y el tamaño promedio de los préstamos, US\$2.993, es más grande que aproximadamente dos tercios del de las otras sucursales de la cooperativa. Como porcentaje del PIB per cápita – 68%, el tamaño promedio de préstamo es mucho más alto que la mayoría de los demás casos en nuestro estudio.

Menos sorprendente es que las instituciones casos de estudio que lograron el siguiente nivel de cobertura más remota, fueron las Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos (VSLAs), grupos pequeños acumuladores de fondos que históricamente no habían estado conectados sistemáticamente a otras instituciones financieras. La cobertura remota de las VSLAs no es una anomalía: Todos aquellos estudiados sirven áreas con una densidad poblacional de entre 10 a 25 personas por km², áreas que dependen principalmente de agricultura de subsistencia, que no tienen electricidad, ni teléfono celular o fijo, y donde los residentes deben usar una motocicleta para llegar a un transporte público. En comparación, las MC2s en Camerún sirven áreas rurales que son entre cinco y diez veces más densamente pobladas.

Cobertura hacia las áreas más pobres

En todos los casos, las MOIs están llegando a la gente más pobre, o una proporción más alta de su clientela son más pobres que las de otro tipo de instituciones financieras. Esto es cierto aún en las áreas donde las otras instituciones están sirviendo en las mismas áreas geográficas. Hasta cierto punto, la cobertura de las MOIs hacia las áreas más pobres de la pobreza es una función del lugar dónde trabajan. Sin embargo, los grupos de propiedad de sus miembros pueden alcanzar a gente más pobre que las otras MOIs e instituciones financieras, por su forma de trabajo.

Aún donde están presentes otros tipos de instituciones financieras, las MOIs de los casos de estudio frecuentemente sirven a una clientela más pobre. Por ejemplo, según el gobierno de la India, las Sociedades Primarias de Crédito Agrícola (PACS) sirven a una población significativamente más pobre que los bancos rurales o comerciales. Aunque el tamaño del préstamo no es una representación perfecta, es sorprendente que el 35% de los préstamos de los bancos rurales regionales sean de US\$2.400 o más comparado a solamente el 10% de los préstamos de las PACS. De manera similar, usando el tamaño promedio de los préstamos y el promedio de saldos de ahorros como referencia, la LPD muestra una cobertura mucho más profunda que otras instituciones rurales financieras como las unidades de BRI y BPDs.

Sin embargo, aunque las MOIs típicamente sirven a una población más pobre que otras instituciones financieras, no necesariamente sirven a una población relativamente pobre dentro de sus áreas de servicio. La experiencia de la cooperativa Mixtlán parece ser típica de las MOIs rurales y remotas que son manejadas por representantes elegidos. Mixtlán tiene una alta cobertura hacia los pobres, ya que trabaja en áreas rurales remotas que son relativamente pobres. Aunque la tasa de pobreza en México es del 52%, la tasa de pobreza en el área de la cooperativa de Mixtlán es más alta, 76%. Pero, la tasa de pobreza entre los miembros de la cooperativa de Mixtlán es únicamente del 62%. En otras palabras, la cooperativa sirve un porcentaje más *bajo* de los pobres que el que está presente en su área de servicio pero, debido a que su área de servicio es relativamente pobre, está sirviendo un porcentaje más alto de los pobres que el que está presente en la población total de México.

En efecto, la cobertura así como la gobernabilidad y la propiedad local no aseguran que los segmentos más pobres en el área de servicio sean alcanzados. Donde gobiernan representantes elegidos, lo contrario puede suceder. Por ejemplo, la ley consuetudinaria en Muntigunung declara que todos los préstamos LPD estén completamente con respaldo garantía, un requerimiento que excluye a muchos de los pobres como también a los extremadamente pobres. Los términos del producto —en particular, un tope de préstamo de US\$200— también filtran a los ricos.

Los grupos de propiedad de sus miembros pueden alcanzar a gente más pobre. Por ejemplo, los SHGs interconectados a las PACS sirven a una población más pobre que el resto de las PACS y más pobre que la población general. En el 70% de las SHGs estudiadas, el 20% al 50% de sus miembros eran extremadamente pobres en comparación a únicamente el 10% al 15% de la población total de las comunidades. En otras palabras, a diferencia de la cooperativa de Mixtlán, estos Grupos de Auto-Ayuda (SHGs) sirven a una proporción más grande de pobres que la que está presente en la población local.

Los SHGs sirven a una clientela más pobre, en parte debido a los términos de sus productos. Los préstamos de los SHGs son más pequeños que los otros préstamos de las PACS y, a diferencia de estos últimos, no requieren garantía y pueden ser usados para consumo, y son pagados con cuotas pequeñas en vez de en una sola suma. Adicionalmente, el tamaño pequeño de las SHGs les permite ser más flexibles con respecto al cronograma de los pagos, lo cual puede ser muy importante para los extremadamente pobres. Finalmente, los grupos pueden estar compuestos por únicamente los extremadamente pobres, que pueden ahorrar cantidades más pequeñas que otros grupos. Estas características amigables hacia los pobres son compartidas por las (VSLAs) y otros grupos de propiedad de sus miembros.

En algunos sectores de micro-finanzas los grupos han perdido acogida, ya que son vistos como insensibles hacia las necesidades de los clientes. Los estudios de caso resaltan lo desafortunado que esto es para los pobres, las mujeres y los mercados rurales remotos. Los grupos hacen posible que las MOIs incluyan mujeres y a los muy pobres, quienes no pueden ofrecer una garantía y quienes no pueden cumplir con los requerimientos de aportes o ahorro que se emplean para asegurar los préstamos personales. La cobertura a través de los grupos es significativa, en varios casos incluyendo más de la mitad de los servidos.

Perspectiva de Género

Nuestros casos ofrecen elementos para comprender el alcance de cobertura de las instituciones hacia la mujer.

- Donde los hombres manejan las finanzas del hogar relacionadas con la agricultura, las instituciones que hacen principalmente préstamos de agricultura—como las PACS de Bararanga—pueden servir principalmente a hombres.
- Donde los hombres tradicionalmente poseen los títulos de las tierras o de la propiedad para el hogar, puede que las mujeres no califiquen para los préstamos que requieran garantía—tales como los préstamos de LPD y de MC2.
- La focalización en los hombres puede ser una norma social. Después que las PACS comenzaron a servir grupos de mujeres, un mayor número de ellas comenzaron a unirse como miembros individualmente. El ver a otras mujeres de los Grupos de Auto-Ayuda (SHGs) unirse a las PACS las animó a volverse miembros también. Las mismas PACS puede que hayan sido estimuladas por sus préstamos a mujeres a incluirlas en sus operaciones estándar. Las MC2s han tratado conscientemente de romper con las barreras culturales de servir a las mujeres. Los grupos de mayoría de mujeres ahora representan a la mitad de las personas que sirven.

Los grupos incluyen una proporción más grande de mujeres que las otras MOIs. En contraste a las otras, los grupos ni requieren garantía ni representan a toda la comunidad ni sus costumbres sociales. Adicionalmente, los grupos pueden suplir las necesidades de las mujeres porque están cerca y porque sus requerimientos de pago pueden ser más flexibles. En todos los tres casos que involucran a los servicios basados en grupos—los MACS, PACS y VSLAs—los grupos sirven principalmente o únicamente a mujeres.

Sirviendo a Otros Grupos Desfavorecidos

Donde hay líneas socio-económicas claramente delineadas, el servir a grupos desfavorecidos aparentemente debe ser una decisión consciente. Las raíces de los MACS están en el activismo a nombre de los grupos en desventaja conocidos como las Castas o Tribus Programadas de la India (Scheduled Castes or Scheduled Tribes). La MACS ha desarrollado el liderazgo casi exclusivamente por los miembros de estos grupos, dejando a las élites tradicionales con menos poder y voz y voto.

Alcance de la Cobertura

En el Cuadro 2 se muestran datos sobre el tamaño, el crecimiento y la tasa de penetración de las instituciones de los casos de estudio. Las tasas de crecimiento nos dan un contexto para los otros datos — un número bajo significa poco en una nueva institución pero mucho en una institución antigua. Las tasas de penetración son importantes ya que el número de clientes servidos por una sola MOI puede estar inherentemente limitado para los grupos y para otras MOIs que sirven un sector geográficamente limitado.

Cuadro 2. Alcance de la cobertura comunitaria de las instituciones en el estudio

	Miembros/población total	Indicadores de crecimiento	Números absolutos
VSLAs	1% - 5%	Total se está reduciendo	5 – 20 por grupo Total en Níger: Pico: 200,000 Ahora: 50,000
Muntigunung LPD	100% (automático) Prestatarios: 24% Ahorradores: 12%		249 prestatarios 88 ahorradores 1020 (incluyendo a todo el pueblo)
Jeevan MACS	3%	SHGs en toda India: de 0 a 40 millones en 15 años	1020 miembros incluyendo 91 SHGs
Bararanga PACS	98%		1382 miembros incluyendo 85 SHGs Toda India: 135 millones In 1 of 6 pueblos (comunidades)
Bambalang & Njinikom MC2s	8%: Bambalang 4%: Njinikom		1194: Njinikom 1288: Bambalang (limitado al reino)
Mixtlán	90%		3452 miembros
Jardín Azuayo	18% - 35% (100% de hogares)	2003 – 6: ▪ Ahorradores se duplicaron ▪ Prestatarios: up 50%	80,378 (29,260 en 5 oficinas del estudio)

*Para aquellas MOIs que llegan a un gran número de miembros a través de la duplicación en vez de crecimiento (grupos y MOIs limitadas por su geografía) esta cifra se refiere a la totalidad del sistema y no la MOI individualmente.

Aunque los resultados de esta muestra de solamente siete MOIs no pueden ser vistos como representativos, las tasas de penetración sí contienen algunas sorpresas:

- Los números absolutos de SHGs y VSLAs confirman que la duplicación de los grupos tiene el potencial de llegar a cantidades muy grandes, muy rápidamente: En su mejor momento, la cobertura de las VSLAs de Níger se acercaba a la del sector completo de micro-finanzas de Níger. Sin embargo, la tasa de penetración de estas VSLAs es solamente de entre 1% al 5%—en un área sin finanza institucional. En años recientes, el número en cifras absolutas de las VSLAs de Níger se ha disminuido drásticamente en un 75%;
- Ninguna de las MOIs que tienen sus raíces en las estructuras de gobernabilidad local—ni la LPD ni las MC2s—tienen una alta tasa de penetración. Las tasas de MC2 son solo del 8% y del 4%. Aunque todos los habitantes de pueblo son automáticamente miembros de la LPD, únicamente un estimado del 24% tienen un interés financiero en ella, ya sea como prestatario o como ahorrador;
- La MOI con una historia fuerte de activismo social exitoso a nombre sus miembros menos favorecidos—las Jeevan MACS—tiene una tasa de penetración de únicamente el 3%; y
- Las tres instituciones más grandes del estudio— Bararanga PACS con sus grupos de enlace SHGs y las cooperativas Mixtlán y Jardín Azuayo—exhiben las tasas de penetración más altas. En términos de hogares servidos, sus tasas de penetración pueden acercarse al 100%.

Nuestro examen de la cobertura, el valor y los costos de estas MOIs debería dar luces sobre estas variaciones en la penetración.

Valor Neto para el Miembro

El valor de su MOI para sus miembros es una función del alcance de sus servicios, del valor que los miembros le dan a esos servicios, del valor de su membresía, los costos de estos servicios y de la membresía. Primero miraremos al alcance y el costo de los servicios, que son más fáciles de precisar, y luego consideraremos el valor total para los miembros.

El Cuadro 3 resume los productos que ofrecen las MOIs, mientras que el Cuadro 4 indica su costo relativo. Ambos cuadros presentan las siguientes principales observaciones:

Gama de productos

- Los grupos, las VSLAs y las SHGs, proveen los servicios más limitados, un préstamo a muy corto plazo y ahorros ilíquidos con los mismos términos para todo el grupo. Sin embargo, los grupos pequeños dictan los términos de sus productos—desde tasas de interés hasta el tamaño de los préstamos y duración. Es más, los programas de pago pueden ser flexibles para ajustarse a las emergencias personales.
- Una MOI pequeña que no tiene como base un grupo ofrece una gama más amplia de productos: un préstamo personal, ahorros regulares, y un depósito a término. Sin embargo, sus requerimientos de garantía podrían excluir a los pobres.
- La MOI más grande—Jardín Azuayo con 80,000 miembros—ofrece una más amplia gama de productos que cualquiera de las otras MOIs, incluyendo en sus productos diversos préstamos, ahorros a corto y largo plazo, transferencias de fondos y transacciones a través del celular.
- Una de las MOIs de tamaño mediano y una de tamaño grande ofrecen únicamente ahorros normales, préstamos personales y préstamos de grupo. La otra MOI de tamaño mediano, las MC2s, se benefician del apoyo técnico externo y de liquidez y ofrece una gama de productos más completa. La otra MOI grande, la cooperativa Mixtlán, es parte de una federación o red y también ofrece una gama de productos de préstamo y ahorros incluyendo un servicio de transferencias de fondos.

Tamaño de las Transacciones

- En términos de Ingreso Nacional Bruto per cápita, las VSLAs y las PACS proveen las transacciones de tamaño más pequeño, con un factor de diez a sesenta veces o más.
- Para la MOI grande, Jardín Azuayo, el tamaño promedio de los préstamos en términos de Ingreso Nacional Bruto per cápita es más de cinco veces el tamaño máximo de préstamos disponible de la red VSLA (Sociedad de Ahorro y Crédito de los Pueblos) (y más de 26 veces el tamaño máximo de préstamo disponible del grupo VSLA).
- De manera similar, en términos del PIB per cápita, el tamaño del depósito mínimo para la MOI grande Mixtlán, es sesenta veces el tamaño del depósito mínimo para la VSLA.

En otras palabras, las MOIs más grandes, más sostenibles y mejor manejadas ofrecen productos con tamaños de transacción, que son significativamente más grandes que los ofrecidos por las MOIs pequeñas, en especial las de los grupos.

Cuadro 3. Productos que ofrecen las instituciones incluidas en el estudio

	Productos de préstamos	Productos de ahorros	Otros productos
MOIs pequeñas: grupos con limitaciones de tiempo			
VSLA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ US\$2–21 (.2–2.5% del PIB per cápita) ▪ Pago mensual ▪ 1-3 meses: puede reprogramarse <p>Red:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ US\$21-105 (2.5% a 13% del PIB per cápita por miembro) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Depósitos fijos: US\$.05 - .40 (< .01% a .5% del PIB per cápita) ▪ Ilíquido ▪ Grupo decide cantidad, frecuencia, intereses y plazos ▪ Rendimientos con intereses altos <p>Red:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ US\$1–5 por 2 semanas (por grupo - < .1% del PIB per cápita) 	<p>Red:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitación ▪ Bancos de cereales
MOIs pequeñas: acumuladoras de fondos			
LPD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pago fijo o flexible ▪ 100% garantizado (colateral) ▪ No hay mínimo y hasta US\$200 (5% del PIB per cápita) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuenta de ahorros: mínimo US\$.45 (<.1% del PIB per cápita) ▪ Tiempo del depósito: mínimo US\$45 (1% del PIB per cápita) 	
MOIs medianas			
MACS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Individual ▪ Grupo ▪ 15 meses ▪ Cuotas mensuales ▪ Saldo promedio: US\$5912 (156% del PIB per cápita) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voluntario ▪ Saldo promedio: US\$38 (1% del PIB per cápita) 	
MC2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Individual: garantizado ▪ Grupo: ninguna garantía ▪ Igual al flujo de caja local ▪ Muchos tipos: social, generador de ingreso, construcción, educación, salud ▪ Mínimo: US\$ 100 (4% del PIB per cápita) ▪ 4 a 24 meses 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mínimo US\$2 (.1% del PIB per cápita) ▪ Paga algo de intereses ▪ Cuentas de ahorros ▪ Cuentas corrientes (cheques) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguro ▪ Cheques viajeros ▪ Capacitación el manejo del préstamo
MOIs grandes			
PACS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Individual: garantizado. Solo para agricultura, préstamo para pagar en un año ▪ Grupo: ninguna garantía ▪ Préstamo mínimo: US\$ 50 (1.3% del PIB per cápita) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grupos: ilíquido con pequeños depósitos fijos pero los grupos definen los términos ▪ Depósito mínimo: US .44 (.01% del PIB per cápita) 	
Mixtlán	<ul style="list-style-type: none"> ▪ US\$27 a 3x ahorros (.2% del PIB per cápita) ▪ Pago mensual ▪ Hasta 18 meses ▪ Muchos: ordinario, emergencia, automático 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mínimo: US\$73 (.6% del PIB per cápita) ▪ Término: paga intereses ▪ Corriente ▪ Jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remesas ▪ Pago de impuestos y servicios de agua, luz, etc. ▪ Seguro para préstamo ▪ Traspaso de créditos estipulados por el gobierno
Jardín Azuayo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Individual o de grupo ▪ Mínimo: < bancos ▪ Máximo: > cooperativas ▪ Muchos tipos: capital de trabajo, emergencia, salud, educación, vivienda ▪ Tamaño promedio: US\$2993 (en las áreas de estudio, 68% del PIB per cápita) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Libreta bancaria ▪ Término ▪ Saldo promedio: US\$906 (en áreas del estudio, 20% del PIB per cápita) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transferencias: por celular, internacional, de banco a banco ▪ Celular: verificar saldo ▪ Pago de cuentas e impuestos ▪ Endosar préstamos ▪ Educación cooperativa ▪ Recibir seguro social ▪ Pago por muerte ▪ Seguro para préstamo

Cuadro 4. Costo para los miembros de las instituciones incluidas en el estudio

	Costos Financieros *	Costo de las transacciones	Percepción del riesgo de pérdida
MOIs pequeña: grupos con limitaciones de tiempo			
VSLA	<ul style="list-style-type: none"> Altos pero la VSLA no reciba ninguna otra opción ni intereses 	<ul style="list-style-type: none"> Cercano. Las alternativas son más costosas. Rápido y fácil Reuniones toman tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> Auto-manejados a nivel de la VSLA: el grado de confianza no es claro
MOIs pequeñas: acumuladores de fondos			
SHGs	<ul style="list-style-type: none"> Más altos que las demás (PACS o bancos) 	<ul style="list-style-type: none"> Conveniente, oportuno Reuniones toman tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> Altamente confiables: auto manejados
LPD	<ul style="list-style-type: none"> Más altos que otras instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> Cercanos Gerente está disponible aunque la oficina este cerrada 	<ul style="list-style-type: none"> Confiable: local, conoce la gerencia (o su manejo)
MOIs medianas			
MACS	<ul style="list-style-type: none"> Más bajos que las SHGs Más alto que los otros 	<ul style="list-style-type: none"> Desembolso del préstamo es lento 	<ul style="list-style-type: none"> Se les tiene más confianza que los bancos pero menos que a las SHGs o las MACS
MC2s	<ul style="list-style-type: none"> Más bajo que otras opciones locales Más alto que el interés bancario 	<ul style="list-style-type: none"> Oficinas de cobertura y recaudadores móviles Lento para las emergencias 	<ul style="list-style-type: none"> Podrían no tenerse confianza: mas nuevo
MOIs grandes			
PACS	<ul style="list-style-type: none"> Más bajos que las SHGs Más alto que los otros 	<ul style="list-style-type: none"> Cercanas y se puede llegar al final de la tarde para una solicitud de préstamo 	<ul style="list-style-type: none"> Se les tiene confianza – conoce al personal, respaldado por el gobierno pero no tanta confianza como a las SHGs
Mixtlán	<ul style="list-style-type: none"> Más bajos que todos los demás 	<ul style="list-style-type: none"> Recaudación móvil 	<ul style="list-style-type: none"> Se les tiene confianza: larga trayectoria
Jardín Azuayo	<ul style="list-style-type: none"> Más bajos que los demás, excepto banco estatal 	<ul style="list-style-type: none"> Oportuno y eficiente 	<ul style="list-style-type: none"> Se les tiene confianza y se le ve como parte de la comunidad e involucrada en la misma

*Todas las MOIs cobran menos que los prestamistas y más que los allegados y familiar que tienden a no cobrar.

Costos Financieros

- Aunque los grupos cobran tasas de interés más altas que las otras MOIs, estas tasas de interés se prefieren más que otras ya que los rendimientos se devuelven al grupo.
- Tres de las otras MOIs—Jardín Azuayo, la cooperativa Mixtlán, y MC2s—cobran tasas de interés más bajas que otras instituciones de propiedad de sus miembros. Las restantes MOIs cobran más que la competencia más cercana.

Costos de las Transacciones

- Las MOIs del estudio están tan o más cercanas a sus mercados que otros tipos de instituciones.
- Algunas MOIs, tales como las PACS y las LPD, proveen servicio de emergencia informal durante al final de la tarde, una gran conveniencia para los miembros en necesidad.
- Algunas MOIs, tales como Mixtlán y las MC2s, proveen la cobranza móvil u oficinas extendidas que reducen bastante los costos de transacción de los miembros.
- Los grupos tienden a estar más cercanos y parecen ser percibidos como más rápidos en el procesamiento de los préstamos que otros tipos de MOIs. Sin embargo, el tiempo que toma el reunirse puede disuadir el hacerse miembros.
- Algunas otras MOIs, tales como Jardín Azuayo, son vistas como oportunas y eficientes en el procesamiento de las transacciones, mientras que otras, tales como Jeevan MACS, son percibidas como lentas.

Confianza: Riesgo Percibido de Pérdidas

- La confianza puede emanar más si el personal es local y conocido por los miembros que de la calidad real del manejo de riesgos. Por ejemplo, los residentes parecen tenerle confianza a las PACS de Bararanga —que es bien conocida pero se maneja de manera precaria con sistemas inadecuados— más que a bancos comerciales manejados sólidamente, que están más lejos, son menos amigables y más burocráticos.
- La participación del gobierno inspira confianza también. Por ejemplo, algunos miembros prefieren una nueva Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo (MACS) más que la Jeevan MACS porque la anterior está más cercana y está asociada con el gobierno a pesar de que la Jeevan MACS tiene una larga e impresionante historia de brindar apoyo a sus miembros.
- Hay más confianza en los grupos que son auto-manejados que en otros tipos de instituciones. Por ejemplo, los miembros confían en sus Grupos de Auto-ayuda (SHGs) más que lo que ellos confían en las Sociedades Primarias de Crédito Agrícola de Bararanga (Bararanga PACS) a la cual su Grupo de Auto Ayuda (SHG) está vinculada.
- El tamaño y las raíces fuera de la comunidad no necesariamente impide la confianza. A la MOI más grande, Jardín Azuayo, se le tiene gran confianza porque es vista como una institución altamente involucrada con la comunidad.
- La duración de tiempo que una institución ha estado sirviendo una comunidad parece importar también. A la cooperativa Mixtlán parece tenerse confianza debido a su larga historia con la comunidad. En contraste, aún a la Sociedad Comunitaria de Crecimiento (MC2), que no haya experimentado mal manejo, no se le confía tanto como a otras instituciones, ya que la MC2 es más nueva que estas otras.

Valor

En charlas con los miembros sobre el valor de los servicios de las MOIs, algunas cualidades – proximidad, tamaño del préstamo y acceso rápido a fondos en caso de emergencias – parecen triunfar sobre todo lo demás. Otras cualidades surgieron repetidas veces como importantes tales como: confiabilidad de la MOI, tasas de interés, flexibilidad e idoneidad de los préstamos a los usos deseados por los miembros, y rapidez del acceso.

En cuanto a proximidad, un miembro de una LPD expresa un sentimiento que parece ser ampliamente sostenido, cuando sugiere que su lealtad hacia la LPD es menos importante que la tasa de interés de los préstamos *si la mejor tasa está disponible cerca*. Si un servicio es muy distante, las otras consideraciones parecen ser irrelevantes.

Los montos mínimos de préstamo y depósitos también parecen estar determinando:

Los miembros de los SHGs y de las VSLAs buscan las redes de PACS y de VSLA para préstamos que son más grandes que los que pueden proveer sus grupos a pesar de que estos préstamos son más costosos, localizados menos convenientemente, más lentos y que requieren el depósito de ahorros en una cuenta ilíquida en una institución a la cual se le tiene menos confianza. En cambio, para muchos grupos, otras instituciones no son una opción, a pesar de sus servicios más variados y flexibles, porque los montos de depósito mínimo y los tamaños del préstamo no son viables.

Para dos de las cuatro MOIs con menos penetración, los miembros ven la inhabilidad de proveer para las necesidades de emergencia como una gran desventaja. En cambio, en una de las instituciones con la más alta penetración, los miembros identifican el acceso a un préstamo de emergencia y la flexibilidad para usar los préstamos de consumo como cualidades deseables claves. Más generalmente, el uso del préstamo flexible, la idoneidad de los productos, y la velocidad del acceso a los préstamos, todos emergen repetidamente como factores claves en lo que valoran de las MOIs sus miembros.

Tal vez porque el riesgo de pérdidas *es* un riesgo en vez de una certeza, la confianza – que está estrechamente conectada a un personal local, conocido – y la lealtad parecen ser importantes aunque menos determinantes. Los miembros parecen estar listos a abandonar aún una institución con la cual tienen un historial largo y de confianza por una que les provea con una mejor tasa de interés. Aún los miembros de los SHGs, cuando se les ofrece la posibilidad de un préstamo con la misma tasa de su préstamo de SHG, expresan su preferencia por el préstamo del SHG en términos financieros, “los intereses retornan a nosotros”, en vez de expresarla en términos de lealtad.

De manera similar, la lealtad parece estar atada más a los efectos de la integración de una comunidad unida que a la institución misma: la lealtad de los miembros hacia Jardín Azuayo podría ser el resultado de sus productos útiles y del apoyo continuado de la comunidad. En cambio, los miembros parecen ser menos leales a la Jeevan MACS—que es percibida como lenta, cara y no digna de confianza — a pesar de sus raíces en el activismo social en pro de los grupos desventajados de donde vienen sus miembros. Alternativamente, su baja tasa de penetración puede estar relacionada al hecho de que su activismo fue a favor de solo un segmento del mercado.

Finalmente, las tasas de interés – muchas veces vistas como ligeramente importantes para los pobres —emergen como una consideración importante, si no una total determinante. En seis de los casos de estudio, los cargos por intereses a los préstamos emergen como un factor positivo o negativo fuerte, en la evaluación del valor de parte de los miembros.

El Cuadro 5 muestra una penetración de mercado relativa, junto con una evaluación aproximada de cómo los miembros ven las instituciones de los casos de estudio, en cuanto a los determinantes clave del valor. Las instituciones que parecen captar a la mayoría de hogares—por lo menos el 25% de la población—en sus áreas de servicio, son catalogadas como de penetración alta. Aquellas que captan el 8% o menos de la población, son catalogadas como bajas, y las que están entre las dos, son catalogadas como medianas.⁷ La evaluación de los determinantes del valor son cualitativos y aproximados: las instituciones que son conocidas por su fortaleza en un área son catalogadas como altas, las conocidas por sus debilidades son catalogadas como bajas, y el resto son catalogadas como medianas, a menos que el caso no haga referencia al área.

⁷ Es notorio que estos niveles de penetración son relativamente altos en comparación con los niveles de instituciones en mercados más urbanos o periurbanos donde podría haber más competencia.

Cuadro 5. Evaluación aproximada de la penetración relativa y factores valiosos en las instituciones incluidas en el estudio

	VSLAs	LPD	MACS	PACS SHGs con	MC2s	Mixtlán	Jardín Azuayo
Penetración	-	0	-	+	-	+	0/+
Cercanía relativa	+	+	-	+	+ / 0	+	+
Tamaño del préstamo	0	0	+	+	0	+	+
Acceso en emergencias	+	+	NC	+	-	+	+
Nivel de confianza	+	+	0	+	0	+	+
Tasas de interés en relación a productos similares ofrecidos por otros	+	0	-	0	+	+	+
Flexibilidad del producto y que tan apropiado es	0	+	SC	+	+/-	+	+
Facilidad y rapidez del acceso	+	+	-	-	-	0	+

Alto: +, Mediano: 0, Bajo: -, Sin comentarios: SC

Las clasificaciones sustentan nuestras observaciones anecdóticas sobre qué es lo que importa más. Todas las tres MOIs con tasas de penetración alta están catalogadas como altas debido a la proximidad, acceso en caso de emergencia y tamaño del préstamo. Aunque dos de éstas clasifican como medianas o bajas por velocidad del acceso y por tasas de interés, sus tasas de penetración son aún altas. Todas tres también son catalogadas como altas en cuanto a confiabilidad e idoneidad del producto. En cambio, de las cuatro MOIs con tasas de penetración medianas o bajas, dos clasifican como medianas o bajas por tamaño de préstamo o acceso por emergencia (y a dos no se les tiene mucha confianza). Aunque los miembros dicen que la confianza y la lealtad son menos significativas para ellos que otros factores, pueden significar más de lo que ellos reconocen.

Duración

Como los temas de sostenibilidad varían tanto, observaremos cada caso separadamente.

VSLAs

El número y sostenibilidad de las VSLAs de Nigeria parecen haberse reducido con el paso del tiempo—de 200.000 a 50.000 miembros—contrastando grandemente con las VSLAs en Zanzíbar. Estas comparaciones sobre el tiempo y el lugar sugieren que los grupos con limitaciones de tiempo, y que no son parte de una red, pueden ser más sostenibles que los que están en red.

En años recientes, CARE ha promovido y le ha dado apoyo a las VSLAs con miembros VSLA que saben leer y escribir, como agentes de los pueblos, en vez del personal de CARE que usaba previamente. Esto se instituyó para hacer que el sistema de apoyo fuera el auto-financiamiento, pero el uso de agentes de los mismos pueblos por parte de CARE tiene sus desventajas. Los grupos no siempre pagan los US\$.10 por visita de agentes, que se espera que paguen. Excepto para algunos pocos grupos que viven en su propio pueblo, un agente puede necesitar viajar hasta 10 km sin compensación. Aunque se espera que los agentes guarden records de los grupos existentes, no es claro si estos grupos requieren y reciben este apoyo vigente. En cualquier caso, el crecimiento en el número de grupos ha disminuido considerablemente y muchos grupos ya no funcionan. La

institución de redes y agentes para las comunidades parece haber contribuido a esta disminución en las VSLAs.

MACS

En el caso de las ASP MACS, el apoyo continuo de donantes ha permitido una estructura de apoyo muy intensa de personal en cada nivel que no es sostenible. Muy dependiente del crédito externo, del apoyo operativo financiero y del apoyo en especie del manejo, la Jeevan MACS no es ni financiera ni institucionalmente sostenible.

PACS

Las Sociedades Primarias de Crédito Agrícola (PACS) tampoco son ni financiera ni operacionalmente sostenibles y son débiles desde el punto de vista gerencial. El personal de bajo costo y los dueños miembros no tienen la educación ni la motivación para manejar la PACS adecuadamente, mientras que las decisiones de crecer o de consolidarse son tomadas por niveles más altos y no están basadas en las realidades locales. La PACS no hace provisión por pérdidas de préstamos y su tasa de recuperación de préstamos es solamente del 82%. El Esquema de Ingresos Mensuales (MIS) no genera reportes sobre los pagos de préstamos no pagados a los Grupos de Auto-Ayuda (SHG); los controles internos básicos están faltando; y un manejo débil de la liquidez amenaza todo el sistema. Además, a la PACS le hace falta autonomía y capacidad gerencial para llevar a cabo la planeación de negocios.

LPD

La LPD de Muntigunung es significativamente más sostenible financiera e institucionalmente, que otros casos de estudio del Asia. Su 18% de rendimiento de los activos se debe en parte a su alta tasa de interés, el porcentaje bajo de gastos operativos del 4.14%, y una tasa de pago de préstamos del 100%. La LPD ha recibido una clasificación sólida por la autoridad supervisora basada en lo adecuado de su capital, la calidad de sus activos, la calidad de su gerencia, la liquidez y rentabilidad. Además, se le requiere a la LPD que contribuya con el 5% de sus utilidades para cubrir los costos de la guía y entrenamiento externos, que ayudan a asegurar un buen manejo continuo.

Aunque fundamentalmente sólida, la LPD de Muntigunung enfrenta algunos riesgos. La débil movilización de su depósito y la falta de acceso a otras fuentes de liquidez limitan su crecimiento. Mientras el perfecto record de pago de los préstamos de la LPD es un resultado de sus raíces en la gobernabilidad y leyes locales, esta autoridad tradicional puede dejar a los habitantes de los pueblos con menos capacidad para confrontar el mal manejo y el riesgo si ocurriera. Finalmente, a diferencia de algunas LPDs remotas y rurales, la LPD de Muntigunung tiene un gerente local responsable—el maestro de colegio local que también tiene educación en contabilidad. Su manejo responsable depende, en parte, de continuar atrayendo esta clase de gerentes.

MC2s

Las Sociedades Comunitarias de Crecimiento (MC2s) están altamente subsidiadas desde su inicio y pocas se han independizado de este subsidio. Hasta el 70% del capital inicial viene de élites urbanas, préstamos a bajo costo provistos por el Banco Afriland y otros patrocinadores, y ADAP, una ONG, provee continua asistencia técnica con un subsidio en auditoría, control y monitoreo. Aunque la sostenibilidad financiera de las MC2s de Bambalang y Njimikom MC2s es de 84% y 108%, respectivamente, estos números no incluyen ajuste por inflación, ni apoyo técnico, ni provisiones adecuadas para pérdidas por préstamos.

Particularmente en el caso de las más remotas MC2s, los promotores de las MC2s piensan que el subsidio continuado se justifica, ya que permite a las MC2s que provean servicios no financieros, entrenen a los miembros y amplíen el acceso de las finanzas institucionales a áreas que de otra manera no lo tendrían. Sin embargo, hay aspectos de manejo y gobernabilidad que son débiles, particularmente en Bambalang, como se evidencia de un portafolio del 22% en alto riesgo y casos de préstamos internos y uso inapropiado de fondos. En teoría, sus nexos a la gobernabilidad tradicional en el reino reducen el riesgo de mora. En efecto, ambas MC2s tienen préstamos desde su inicio hace más de cinco años: Estos representan el 12% de sus activos en el caso de Njinikom y el 5% para Bambalang. Aunque se siguen los procedimientos de manejo de crédito, persisten los faltantes de control contables y administrativos, y la participación de los miembros en las reuniones es baja. A la junta y a la gerencia les hacen falta muchas destrezas.

Mixtlán

En contraste, la cooperativa Mixtlán no recibe subsidios de ninguna clase. Su nivel de sostenibilidad operacional es del 94%, y esto incluye honorarios del segundo nivel, que cubren completamente los costos de apoyo que recibe por federación o interconexión. La cooperativa tiene exceso de liquidez que no puede invertir rentablemente. Mixtlán sirve a una comunidad remota a 137 km de la oficina principal, con un cobrador semanal. La cooperativa reduce el riesgo asociado por fraude al desplegar un cobrador que tiene muchos años de servicio para la cooperativa y cuya familia es bien conocida.

Jardín Azuayo

En años recientes, todas las oficinas de Jardín Azuayo han operado con utilidad a pesar del hecho de que la cooperativa ha bajado sus tasas de interés y tarifas sobre préstamos. La cooperativa está clasificada como triple AAA por la Superintendencia de Bancos y Aseguradoras (Superintendency of Banking and Insurance). Controla estrictamente sus costos operativos, empleando únicamente tres personas – un coordinador, un responsable de préstamos y un cajero—en cada oficina y confía únicamente (y efectivamente) en recomendaciones personales para atraer a los clientes. La cooperativa depende de sus comités de voluntarios locales para evaluar las aplicaciones de préstamos. Con todo esto, mantiene un portafolio de 30 días máximo con un riesgo del 5.2%, y menos en sus sucursales más remotas como las que se estudiaron. Aunque las nuevas sucursales reciben un capital inicial libre de intereses, de ahí en adelante, ellos pagan un precio interno de transferencia del 8% que los motiva a movilizar depósitos en vez de depender de otras sucursales para la liquidez. Las sucursales estudiadas tienen exceso de liquidez a pesar de que ofrecen préstamos personales y para grupos.

En resumen, aunque no podemos llegar a conclusiones definitivas, los casos sugieren las siguientes posibilidades:

- Los grupos con marcos de tiempo y no en enlace parecen tener mucho más potencial para un rápido y sostenido cobertura rural sostenida que los otros grupos que puedan necesitar apoyo continuo.
- El manejo de los costos de transporte y del tiempo puede ser clave para la promoción y el apoyo de las VSLAs por los agentes de los pueblos.
- Las MOIs que inician dependiendo del apoyo externo pueden llegar a tener el faltante del impulso, para deshacerse de este apoyo costoso y de los modelos de personal costosos.
- Los niveles más altos que controlan y toman decisiones gerenciales claves sin hacer referencia a las realidades locales pueden impedir la sostenibilidad de las MOIs.

- Los nexos con las autoridades locales pueden fortalecer la gobernabilidad y el pago de préstamos y, por lo tanto, la sostenibilidad, pero puede que no.
- Una MOI federada o interconectada puede servir áreas rurales remotas y aún recuperar completamente los costos.

Parte II: Impulsores de la Cobertura

Gobernabilidad ⁸

Los casos representan una gama de modelos de gobernabilidad, y por lo tanto sugieren algunas características de buena gobernabilidad, que aplican a través de estos modelos y otras características que son únicas a algunos:

1. En todos los casos, la confianza de los miembros y el sentido de ser dueños, factores claves en una buena gobernabilidad, estuvieron ligados fuertemente a los ahorros y al rendimiento que provee la MOI.
2. Diferentes modelos de MOIs fueron clasificados de acuerdo a diferentes métodos de gobernabilidad y retos:
 - a. En grupos autónomos, procesos simplificados permitieron a los miembros “ser testigos”
 - b. En grupos que estaban en red o interconectados y enlazados, la gobernabilidad aumentó el reto
 - c. La gobernabilidad también aumentó el reto en los modelos con base en la comunidad injertados en las estructuras de gobernabilidad locales
 - d. En las MOIs más grandes, la descentralización permitió a los miembros “controlar”
3. Hay tensión en las MOIs entre la supervisión de parte de los miembros y la necesidad de estandarización para controlar

Los miembros sienten mayor sentido de propiedad cuando el capital les pertenece a ellos y cuando perciben que su dinero retorna a ellos.

Es más probable que los miembros cuiden su dinero más que el capital externo como el donado o fondos gubernamentales. Esto afecta a la gobernabilidad y al desempeño. El tamaño del capital generado por los miembros en relación a otros capitales pareció ser un factor importante en el sentido de propiedad de los miembros. La percepción de propiedad de los miembros, sin embargo, fue tan importante como su porción de capital real en la organización. En algunos casos, aún si eran técnicamente miembros y sus ahorros estaban siendo usados, ellos no percibieron esto como que fuera el caso y no tuvieron un fuerte sentido de propiedad.

El subsidio frecuentemente se justifica como necesario para servir áreas remotas, pero un nivel alto de subsidios les da a los miembros la impresión de que no necesitan devolver el dinero. Los programas de enlace presentan un potencial grande para ampliar la cobertura rural. Al sacrificar una cosa por otra, es probable que estos grupos sean un porcentaje pequeño de la base total de clientes, lo que podría disminuir la percepción del sentido de propiedad y desempeño.

Los rendimientos percibidos sobre el capital podrían tomar la forma de acceso rápido a sus fondos, de rendimientos altos o razonables, o de poder usar las utilidades para beneficiar a sus familias o comunidad. Por ejemplo, los miembros de las VSLAs y los SHGs se sintieron con menos nexos con sus ahorros depositados en sus relaciones de dos niveles, en parte porque no percibieron que el rendimiento fuera muy alto. Aunque asociaron algo de nivel de propiedad como miembros con la institución de dos niveles, no dudarían en buscar un mejor negocio si existiera.

⁸ Esta sección del documento es extraída de Lee, (2007).

De manera consistente, los miembros declararon que el ser miembros y dueños por sí solo no garantizaba su confianza o patrocinio. El ser propietarios no fue un valor por sí mismo para los miembros si los servicios no eran lo suficientemente competitivos o flexibles. Los miembros también tuvieron un fuerte sentido de propiedad cuando la institución estaba en la comunidad y beneficiaba socialmente a la comunidad. Ambos, el Ecuador y Camerún tenían políticas fuertes relacionadas a invertir el exceso de liquidez en la comunidad local en vez de mandarlo a niveles más altos o invertirlo en áreas urbanas.

Aunque un sentido de propiedad es importante para el patrocinio y la lealtad de los miembros, no asegura que los miembros hagan que cada uno y la institución rindan cuentas.

Los diferentes modelos de las MOIs usaron diferentes propuestas para la gobernabilidad

Los casos incluyen una gama de modelos de gobernabilidad que incluye:

- a. Grupos autónomos
- b. Grupos o asociaciones que estaban en enlace con otras instituciones financieras o en red entre ellos mismos
- c. Modelos con base en la comunidad injertados en estructuras gubernamentales locales
- d. MOIs representativas más grandes tales como cooperativas

Los dos extremos en la gama, grupos autónomos pequeños y las MOIs más grandes, parecen tener las formas más fuertes de gobernabilidad y de rendición de cuentas. Los grupos autónomos que regularmente desembolsan sus fondos mantienen la responsabilidad en las manos de los miembros. Cada grupo de su propio intermediario financiero que tiene que rendir cuentas a un grupo pequeño de miembros. Las redes o cooperativas más sofisticadas, como Mixtlán, MC2s y Jardín Azuayo, pueden combinar efectivamente los controles internos con la regulación y supervisión externa incluyendo las auditorías. En parte, pueden hacer esto porque hay un nivel de estandarización a través del sistema. Su arquitectura es como la de una cinta: Hay algún nivel de organización y autonomía de los miembros en el escalón o nivel de base, pero, para propósitos de control, estos niveles o escalones tienen que ser consistentes con el sistema general.

Los otros dos modelos presentan retos a nivel de control, ya que operan en esa área turbia entre las normas simples e informales y las reglas institucionales más complejas. Esto incluye a las VSLAs recientemente interconectadas, a las SHGs enlazadas, a las SHGs federadas y a los sistemas con base en pueblos tales como las LPDs que están enlazadas o monitoreadas sin excesivo rigor.

La complejidad de los productos afecta la complejidad de la gobernabilidad. Más productos o productos más sofisticados (MC2s, Camerún; Mixtlán, México; Jardín Azuayo, Ecuador) requieren sistemas más complejos y una gerencia entrenada de manera profesional que, a su turno, haga que sea un mayor reto la supervisión de los miembros. La gobernabilidad puede ser más fuerte en las MOIs con miembros más sofisticados, que sean capaces de supervisar este personal más sofisticado y estos sistemas más sofisticados.

En grupos autónomos se usaron procesos simplificados para que los miembros pudieran “ser testigos”: Los miembros expresaron un sentido más fuerte de propiedad a nivel de grupo o asociación que a nivel de federación, y una mayor habilidad para influenciar productos y acceso. En estas MOIs, los miembros fueron responsables por el manejo y la gobernabilidad de la MOI y la rendición de cuentas estuvo basada en mantener el proceso simple.

Asociaciones con marco de tiempo, como las asociaciones de ahorros rotatorios tradicionales y de crédito, mantienen a las transacciones simples y usan un estilo de gobernabilidad con testigos, normas locales para organización, y frecuentemente, contabilidad y normas orales. Las normas también pueden ser efectivas si son escritas hasta cuando existan, y los miembros tengan conocimiento de ellas y estén siendo implementadas. En general, la gobernabilidad puede hacerse mejor al confiar en sistemas orales sencillos que sean transparentes, en vez de hacer más complejos los sistemas tradicionales.

Grupos o asociaciones que estaban enlazadas con otras instituciones financieras o interconectadas entre sí: Cuando las decisiones fueron hechas por los niveles o escalones más altos o por la gerencia, la supervisión de parte de los miembros se hizo más difícil y los miembros experimentaron un sentido de propiedad más débil. Estos casos probaron que el ser local y estar en enlace es más difícil para la gobernabilidad.

Las MOIs de dos niveles tienen dos sistemas de gobernabilidad que se traslapan, uno a nivel de grupo o asociación y otro a nivel de dos niveles o escalones. Particularmente donde el segundo nivel capta ahorros de los grupos, el rol de intermediación financiera amerita una fuerte supervisión. Los sistemas altamente auto-regulados o supervisados débilmente, como en el caso de los Grupos de Auto-Ayuda (SHGs) federados y las sociedades cooperativas con grupos como miembros, no resultan adecuados.

Los enlaces y las redes o interconexiones pueden afectar la gobernabilidad de manera diferente. Por ejemplo, algunos enlaces en la India permiten a los grupos mantener una cierta cantidad de gobernabilidad y de propiedad a nivel de grupo, manteniendo las transacciones a nivel de grupo relativamente simples. En contraste, los líderes de grupos o asociaciones en red o interconectadas deben manejar arreglos complejos de liquidez y manejo financiero. Se espera cada vez más, que los SHGs en la India provean más y más claros informes a través de NABARD. Hay inclusive discusión sobre contabilidad de doble entrada para los SHGs. La mayor complejidad amenaza a la capacidad de los grupos para poder mantener sus propios records o supervisar otros para que lo hagan.

Los modelos con la comunidad como base que son insertados en las estructuras de gobernabilidad locales: En áreas rurales, los modelos con la comunidad como base, aquellos que tratan de tener una institución financiera para cada pueblo, están particularmente afectados por las estructuras de poder. Es más probable que los miembros del personal contratados sean hombres de fuera del área. Las instituciones financieras que usan el sistema de gobernabilidad local pueden estar dominadas por hombres líderes locales. Estas estructuras de poder están reforzadas por estructuras socio-culturales que pueden estar exacerbadas por políticas, como en Bali, donde los préstamos están garantizados por terrenos, que la mayoría de las mujeres no poseen.

En todos los casos, los miembros estaban dispuestos a participar menos en la toma de decisiones con el fin de mejorar los servicios, ya sea porque confiaban en su liderazgo o porque dudaron de sus propias capacidades. La toma de decisiones por los representantes o por la gerencia estuvo bien si los miembros confiaban en la MOI, aún si no les sirvió como querían.

Nosotros usamos el término capital social de manera positiva para referirnos a la organización de grupos y apoyo mutuo, que los miembros de la comunidad se demuestran el uno al otro. Pero hemos pasado por alto elementos cruciales de capital social- sobre todo, control social – que pueden

estar en conflicto con buena gobernabilidad corporativa. En los casos de Indonesia y de Camerún, la gobernabilidad está atada a las tradiciones del consejo local, a las élites del pueblo y a la gente mayor del pueblo. En Camerún, las juntas de los mayores juegan un rol importante en las MC2s, ayudando a asegurar el pago de los préstamos por los miembros, en parte, al emplear sanciones sociales. En Indonesia, el consejo tradicional es el verdadero dueño de la LPD y el no cumplir con la ley tradicional oral puede resultar en excomuniación o en la incapacidad de ser enterrado en la comunidad. Aunque esto pueda parecer duro, es aceptado y respetado por los miembros de la comunidad y, en efecto, controla de manera efectiva el riesgo de crédito.

Las MOIs que tienen base en los pueblos son particularmente propensas al dominio por parte de la élite, ya que son injertadas a la estructura de gobernabilidad y poder local. Como máximo, podemos usar la gobernabilidad corporativa para complementar este dominio pero, especialmente en áreas remotas, reemplazando o retando los sistemas tradicionales no es probable. Otras formas de rendir cuentas pueden ser requeridas también.

Las MOIs más grandes tales como cooperativas: En las MOIs más grandes donde los representantes donde los miembros supervisan a gerentes pagados de tal forma que los miembros no pueden testificar, los miembros fueron capaces de controlar. En el estudio de los casos, las estructuras descentralizadas de gobernabilidad proveyeron importantes alternativas en vez de reuniones generales anuales. Por ejemplo, la cooperativa Jardín Azuayo, donde el tamaño promedio de la oficina rural excede 3.000 miembros, provee miembros remotos con oportunidades frecuentes de reunirse en un foro más pequeño y más manejable.

La bibliografía encuentra un número de factores importantes para que la gobernabilidad sea efectiva: Tamaño del grupo; homogeneidad del grupo y densidad poblacional (Van Bastelear, 2000). Los casos de estudio parecen repetir estos resultados. El tamaño y una cierta cantidad de homogeneidad sí importaban.

El construir instituciones descentralizadas es sobre determinar cómo los miembros se organizan localmente de forma natural. Por ejemplo, Jardín Azuayo creó una estructura de gobernabilidad análoga a la estructura gerencial de la cooperativa a nivel general. Los consejos del vecindario y de los distritos se reúnen regularmente y alimentan a los comités de préstamo y auditoría, a nivel de la oficina local, al igual que proveen representación para la asamblea general. Este tipo de solución se basa en cuerpos más pequeños, que son más accesibles geográficamente y lingüísticamente.

El incremento de la frecuencia de las reuniones y de los informes también puede incrementar la rendición de cuentas, como en el caso de las Sociedades Comunitarias de Crecimiento (MC2) de Bambalang, donde los miembros manejaron un caso de mal manejo citando a una reunión extraordinaria de la Asamblea General y promulgar sanciones.

La tensión entre la supervisión de parte de los miembros y la estandarización para poder controlar

Aunque la descentralización puede ser importante para la flexibilidad y para satisfacer las necesidades locales, es esencial algún nivel de estandarización para controlar los riesgos y por la seguridad. El tipo de control que requiere una MOI depende del nivel de sofisticación de sus productos y sistemas. Las MOIs más grandes, con una gama de productos más diversa y asociaciones en red o interconectadas, requieren una cierta cantidad de estandarización, con el fin de permitir una supervisión y un control adecuados. Los controles también son importantes, para ser

digno de crédito para un enlace, para poder ser regulados, o para ser clasificado por una agencia externa. Al mismo tiempo, las áreas rurales remotas demandan una cierta cantidad de flexibilidad a nivel local. Por ejemplo, la libertad para aceptar formas tradicionales de garantía. Esta es la principal tensión para encontrar los mecanismos y estructuras apropiados para la gobernabilidad: el control versus la flexibilidad.

El primer umbral de control interno es la acumulación de fondos. Cuando las ganancias no son distribuidas, las asociaciones empiezan a acumular su fondo interno y deben manejar diversos pagos y desembolsos. Esto requiere mecanismos de control interno más sofisticados.

Conclusiones

Todos los miembros expresaron más confianza y sentido de propiedad, donde percibieron que la MOI era su institución y que usaba sus dineros. Estaban más dispuestos a ahorrar y a incrementar sus ahorros, siempre y cuando la MOI proveyera la flexibilidad y competitividad necesaria en términos de rendimiento. Estos rendimientos podían ser no financieros, tales como inversiones en la comunidad o sociales.

La lección para el diseño de la buena gobernabilidad parece ser, mantenerlo sencillo o incrementala. Regresando a la metáfora de la cinta, las MOIs deben ser bien claras en cómo el sistema como un todo se está gobernando, al igual que en sus partes. En algunos casos, las redes o federaciones de las MOIs competirían por liquidez con sus asociaciones, que eran también miembros.

Ambas, las MOIs simples y complejas pudieron diseñar mecanismos fuertes para la gobernabilidad. Las asociaciones que continúan siendo informales o semi-formales, con únicamente apoyos menores, para hacer que los esquemas tradicionales sean más efectivos, pueden utilizar la distribución de ahorros y de capital, los procesos simples y el testimonio de los miembros.

Los enlaces pueden no presentar muchos retos de gobernabilidad siempre y cuando las ganancias de dichos enlaces sean más grandes que los costos en términos de liquidez perdida, flexibilidad y supervisión. El estar en red, sin embargo, se vuelve un reto más grande si el segundo nivel juega un rol de intermediación financiera. Con dos estructuras de gobernabilidad traslapadas, el sistema puede volverse muy sofisticado para que los miembros provean una supervisión adecuada, aunque puede que no esté lo suficientemente estandarizada para regulación externa.

Esos modelos de MOIs que tenían como objetivo el tener una asociación por pueblo o comunidad enfrentaron un reto de gobernabilidad único. Al injertarse en la estructura local de gobernabilidad, usaron capital social y liderazgo local de maneras positivas. Sin embargo, el depender de control social por medio de los líderes locales puede llegar a reforzar las estructuras de poder local. Puede que se requieran otros mecanismos para mantener este sistema bajo control.

Los impulsores claves hacia formas de gobernabilidad más complejas son la acumulación y la agrupación. A medida que las MOIs empiezan a acumular, sus transacciones se vuelven más complejas y la supervisión de los miembros se vuelve un reto más grande. A medida que la MOI se vuelve más grande y más sofisticada, se requieren mecanismos creativos que mantengan a los miembros involucrados, tales como “foro” y entrenamiento descentralizado. Lo importante es mantener alguna forma de descentralización y al mismo tiempo asegurarse suficiente estandarización para poder controlar. El éxito de sistemas más grandes requiere sistemas de información y control interno, que faciliten la supervisión externa y aún prudente.

Ya sea que el sistema de gobernabilidad deba simplificarse para que los miembros lo puedan manejar, o el sistema deba ser estandarizado, para que la regulación y la supervisión externa puedan complementar a los controles internos.

No es sorprendente, con algo tan complejo y humano como la buena gobernabilidad, que no pueda haber una lista de características, como si fuera un balanceo cuidadoso de las tensiones precarias: La estructura legal y la propiedad percibida; el principal y el agente; las reglas locales e institucionales; la flexibilidad y el control.

Enlaces ⁹

Las federaciones requieren mucho de sus MOIs miembros: Tiempo para participar en el manejo, dinero en la forma de los honorarios, y el capital de riesgo que frecuentemente no gana ningún interés y puede ser difícil de retirar. También pueden demandar lealtad. Las MOIs miembros puede que necesiten usar sus servicios, aún si los proveedores alternativos sean preferibles. Adicionalmente, las federaciones pueden fracasar más frecuentemente que otros negocios. A pesar de esto, muchas de las MOIs que fueron caso de estudio decidieron unirse a una federación, en algunos casos porque no tenían medios alternativos para obtener los aportes necesarios. Nuestro propósito es el de analizar los costos y beneficios de federalizarse o de usar enlaces para obtener los tan necesitados recursos.

El valor de una MOI, que se deriva de su relación con una institución de dos niveles o externa, se debe en parte a los orígenes de su relación y el tipo de servicios que recibe. Éstos pueden ser ahorros o crédito, asistencia en la promoción o fortalecimiento de su capacidad, supervisión para asegurar su seguridad financiera, o ayuda en el “empoderamiento” a sí misma o a sus miembros.

Después de que veamos cada caso, trataremos de juzgar el éxito del enlace, contestando diez preguntas sobre el enlace.

1. ¿Ayuda a la MOI a ser financieramente viable?
2. ¿Ayuda a la MOI a ofrecer más o mejores servicios?
3. ¿Ayuda a las MOIs, o a otras a que puedan empezar a lograr una cobertura más amplia, a llegar a más personas?
4. ¿Ayuda a las MOIs a lograr una cobertura más profunda, a alcanzar gente más pobre?
5. ¿Mejora la gobernabilidad de la MOI?
6. ¿Hay proveedores alternativos y preferibles, o podrían ser reformadas las instituciones existentes para que sean mejores fuentes de servicios para la MOI primaria?
7. Si una institución secundaria sirve como una especie de “intermediario” entre los clientes y los proveedores de servicio, ¿se justifica el costo por el nivel adicional de servicios?
8. ¿Son las autoridades capaces de supervisar adecuadamente la institución de segundo nivel?
9. Los miembros más débiles de cualquier grupo son usualmente los que menos se benefician de la membresía, y los grupos son siempre objetivos atractivos para “secuestrarlos” políticamente. Hacer que un grupo cumpla con la lealtad puede ser una forma de quitarles poder y de marginar

⁹ Esta sección del documento es extraída de Harper, (2007).

a los pobres. En este caso, ¿se benefician los más pobres tanto como los líderes de grupo y los que están en mejor situación?

10. Las MOIs de dos niveles deben ser promovidas, se debe construir su membresía y la capacidad de su personal, y el costo de este proceso, al igual que el costo de continuar con la operación, frecuentemente tiene que ser subsidiado. Si el caso se trata de una MOI de segundo nivel o nivel secundario, ¿tendría que probablemente depender del subsidio para poder iniciar y poder continuar?

No todas las preguntas se pueden contestar de manera definitiva, pero es vital que se hagan dichas preguntas, particularmente por los miembros de las MOIs y aquellos que promueven esta clase de enlaces o interconexiones. Esperamos que nuestras respuestas animen a todas las partes a mirar críticamente y objetivamente dichos enlaces, en vez de promoverlos sin razón objetiva.

Los Casos y Como Responden a Nuestras Preguntas

Grupos de Auto-Ayuda y la Sociedad Primarias de Crédito Agrícola (PACS), Bengala Oriental

Los Grupos de auto-Ayuda en Purulia en Bengala Oriental, están en enlace con las PACS local. Promovido por las PACS o por el cuadro local del Partido Comunista, los Grupos de auto-Ayuda usan a las PACS principalmente como una fuente de préstamos. En una posición cuasi-monopolística, el servicio de las PACS está lejos de ser perfecto. Restringe el acceso de los grupos de auto-ayuda a sus ahorros, sus tasas de interés son altas, los depósitos no son asegurados, y las PACS pueden no tener la suficiente liquidez para proveer a los Grupos de auto-Ayuda los fondos que éstos requieren. Sin embargo, el personal de las PACS es accesible y local, y entienden a la comunidad.

Las PACS, que no son realmente cooperativas, fueron establecidas por el gobierno como un canal de entrega de crédito barato. Esto debilita su posición financiera, y significa que tradicionalmente han sido vistas como fuentes de dinero “blando” del gobierno, en vez de cómo intermediarios financieros basados en la comunidad. Es más, los grupos de auto-Ayuda (SHGs) componen únicamente una parte pequeña de la membresía de las PACS, y a sus miembros no se les permite siquiera contribuir tiempo para sus manejos.

Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo (MACS), Mehbubnagar, Andhra Pradesh

Las Jeevan MACS evolucionaron de un movimiento social, que ha existido por un largo tiempo, en contra las castas y la discriminación de género. Las federaciones multi-nivel no son un producto de la iniciativa de los miembros individualmente o de los SHGs. Han sido promovidos por el Gobierno Estatal y las agencias internacionales tales como UNDP y el Banco Mundial. Los enlaces entre los Grupos de auto-Ayuda (SHGs) y las Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo (MACS) han tenido resultados positivos: Por sí mismos, los SHGs no hubieran podido alcanzar dicho empoderamiento social, con mujeres “a quienes no se les puede tocar” teniendo la mayoría de los puestos en instituciones grandes y altamente visibles. Esto ocurrió únicamente debido al apoyo de las MACS.

Las MACS puede que no puedan competir con los bancos comerciales, ya que sus servicios ni son de alta calidad ni baratos. Las instalaciones de ahorro de las MACS son inflexibles, y son vistas como una ruta hacia los préstamos en vez de como servicios propiamente dichos. Los bancos ofrecen préstamos a bajo costo y ahorros más seguros y flexibles. A medida que se vuelven más sofisticados

los miembros de los SHGs, se podrán dar cuenta que el empoderamiento social y el ser dueño se obtiene a un costo muy alto. Muchos grupos ya están haciendo préstamos a bancos. Eventualmente, esto podría reducir la voluntad de los miembros de dar de su tiempo para la gobernabilidad de sus MACS y de pagar tasas de interés más altas, y los enlaces podrían debilitarse fatalmente.

Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos (VSLAs), comparación de Níger con Zanzíbar

CARE ha promovido a las VSLAs en trece países Africanos incluyendo Níger y Zanzíbar. Zanzíbar provee una buena prueba de VSLAs que no están en enlace ni federadas, ya que CARE promovió 60 VSLAs ahí en el año 2001, y luego se fue. Para el 2006, cien nuevas VSLAs se habían formado en Zanzíbar, y únicamente 1 de las 60 originales se habían acabado, con la mayoría de sus miembros formando un nuevo grupo (Anyango et al, 2007). La tasa de salida de los miembros había sido el 3% por año, mucho más baja que la tasa del 10% de los grupos de autoayuda (SHGs) de la India (Sinha, et al., próximamente) y los ahorros de los miembros crecieron a una tasa anual del 53%. Los entrenadores de los grupos originales habían establecido una institución para promover nuevos grupos, cobrando a los miembros una tarifa en vez de recibir algún subsidio de CARE o cualquier otro donante.

En Níger, CARE ha tomado una ruta diferente recientemente. Históricamente los grupos de Níger estaban limitados en cuanto a tiempo – ellos regularmente desembolsaban sus ahorros y se formaban nuevamente — y no estaban en red o en enlace con una institución financiera. Ellos supuestamente prosperaban sin apoyo continuo, llegando hasta 200.000 mujeres con grupos formándose espontáneamente y entrenando nuevos grupos. En años recientes, CARE cambió su modelo de Níger. En respuesta a que algunas VSLAs expresaron necesidad de préstamos más grandes, CARE ha ayudado a VSLAs a que formen federaciones para que sean intermediarias entre las VSLAs con exceso de demanda de préstamo y aquellas con superávit, para tener acceso a préstamos de MFIs o cooperativas, y para servir como canales través de los cuales CARE ayuda a las comunidades a construir y a operar “cereal banks” (bancos con base en la comunidad).

Las federaciones de VSLA tienen unas claras desventajas. Las VSLAs que son miembros tienen que capitalizar la federación con una tarifa de entrada, y deben depositar ahorros en la federación, y deben pagar interés en los préstamos recibidos de su federación, lo cual reduce sus propios ingresos y los fondos disponibles para prestar. Además, como el manejar a las federaciones requiere un record por escrito y un personal pagado, las federaciones no son tan transparentes como las VSLAs. Es más, el desembolso regular de las VSLAs, que sirvió como un control interno efectivo, ha tenido que ser abandonado, por que las federaciones están muy formalizadas para cerrar cada 12 meses. Las federaciones deben registrar, y en teoría, están sujetas a la ley PARMEC de West África. No es claro si dicha supervisión beneficiaría a las VSLAs, pero la alta tasa de supervivencia de las VSLAs en Zanzíbar contrasta dramáticamente con la disminución en el número de las VSLAs en Níger.

Los miembros de las VSLAs no necesitan las federaciones, y es poco probable que puedan manejar o genuinamente “ser dueños” de ellas. Como un medio de incrementar los fondos que se pueden prestar, las federaciones pueden ser inefectivas o innecesarias. Las dos federaciones descritas en el estudio de casos han prestado solamente el 28% y el 32% de los depósitos de los miembros de las VSLAs. Es más, una VSLA encontró que el préstamo externo al cual tuvo acceso a través de su federación fue muy costoso para valer la pena y escogió no pedir prestado una segunda vez. Puede que las VSLAs remotas simplemente no sean capaces de usar préstamos con precios comerciales y la necesidad de las federaciones de alfabetismo y personal profesional los distanciará de sus miembros.

El vivir en un área que está propenso a la hambruna, hace que los miembros aprecien a los “bancos de cereales” que CARE provee a través de las federaciones. Sin embargo, algunas de las VSLAs se sobre-endeudaron y cerraron. Las federaciones requieren un fondo sustancial continuo y apoyo gerencial de CARE. Tienden a perpetuar la dependencia de CARE y de elites técnicos, en vez de control de parte de los miembros.

Mixtlán, México

La Mixtlán SACCO es una MOI que está establecida hace un largo tiempo, que se ha beneficiado de su reciente membresía en UNISAP, una federación fuerte que está establecida a lo ancho del estado, con 40 MOIs miembros. Mixtlán se unió a UNISAP en el 2002, en respuesta a la crisis financiera nacional que debilitó la confianza de la gente en las instituciones financieras. En parte en respuesta a este enlace, Mixtlán ha crecido rápidamente desde ese entonces.

Mixtlán es la más remota de las MOIs miembros de UNISAP, de las cuales el 80% son urbanas. La fuerza y el volumen de sus miembros urbanos parecen hacer posible que UNISAP ofrezca una amplia gama de servicios, a precios que Mixtlán no hubiera podido tener acceso si hubiera estado sola. Aunque Mixtlán no necesita el servicio financiero de intermediación de UNISAP, UNISAP le permite a Mixtlán ofrecer un servicio de dinero a extremadamente bajo costo y facilidad para pago de servicios públicos. UNISAP también provee a Mixtlán con entrenamiento y capacitación, particularmente a través de la provisión de tecnología informática, lo cual también provee a UNISAP información de rutina que permite monitorear el desempeño de las MOIs. UNISAP da confianza a los miembros de Mixtlán, que su dinero está seguro. UNISAP monitorea el desempeño de sus MOIs miembros regularmente, y por ser miembros están automáticamente protegidas, y supervisadas, debido a la membresía de UNISAP en BANSEFI, una institución de tres niveles con apoyo gubernamental, que provee supervisión general y liquidez temporal.

UNISAP no demanda lealtad de sus miembros. Mixtlán es libre de usar a otros proveedores, aunque probablemente ninguno ofrecerá servicios y precios tan buenos como los de UNISAP en las áreas remotas donde opera Mixtlán. Los miembros urbanos ayudan a subsidiar los servicios de UNISAP, y Mixtlán paga una tarifa total por servicios menor a \$10.000.

Hay sin embargo una amenaza seria. UNISAP encuentra costoso el negociar con las MOIs pequeñas y ha sugerido que Mixtlán se fusione con una institución vecina que sea más grande. Esta propuesta es fuertemente resistida por la gerencia y la membresía de Mixtlán, quienes valoran altamente el personal local y su conocimiento. Los miembros temen, casi totalmente correctamente, que perderían el servicio individual que valoran si la oficina estuviera subsumida dentro de una más grande y fusionada entidad. Alguna forma de fusión es casi inevitable o de lo contrario UNISAP no podrá continuar su nivel actual de servicio hacia Mixtlán, ya que tiene que competir por negocios urbanos más grandes de las MOIs contra los bancos comerciales y otros proveedores alternativos. Únicamente el tiempo dirá si Mixtlán y sus miembros continuarán beneficiándose de los servicios de UNISAP de la misma manera en que ahora se benefician.

MC2s, Camerún

Las MC2s en Camerún se establecieron y continúan recibiendo gran apoyo del banco Afriland First Bank, una institución de carácter privado. Afriland provee fondos de subsidio a un costo más bajo del que las MC2s podrían obtener en otra parte, y facilitó las concesiones de impuestos y la supervisión del Banco Central de Africa Oriental. El alto nivel de subsidio directo, hasta el 10% de los activos, fomenta la continuada dependencia financiera. El enlace con el Afriland First Bank

puede que no siempre sea beneficioso para la MC2: una de las estudiadas, la MC2 de Bambalang, parece estar haciendo préstamos innecesariamente. ADAP, una ONG, provee servicios continuos de capacitación.

Afriland y la ONG asistirán a la MC2s en la formación de su propia institución de apoyo de dos niveles, la cual asumirá las funciones de apoyo del banco y de la ONG. Cómo le va a ir a la MC2s sin el enlace directo con el Banco está por verse.

LPD, Indonesia

La LPD de Muntigunung es de propiedad del consejo tradicional del pueblo, la cual está nominalmente controlada por la asamblea de todos los habitantes del pueblo, pero está efectivamente dirigida por 21 familias con posiciones heredadas en la jerarquía del pueblo. Establecida por el gobierno para servir a pueblos rurales más pequeños y más pobres, la LPD no está federada ni estrechamente vinculada a ninguna institución, aunque está regulada por el banco de desarrollo regional y su institución hermana, PLDPK. Estas dos instituciones gubernamentales juegan un rol importante en el gobierno de las LPDs, determinando su personal, las tasas de interés, las condiciones de los préstamos y la disposición de cualquier superávit. Al igual que las PACS de la India, las LPDs son entidades casi totalmente controladas por el gobierno. La PLDPK provee entrenamiento y capacitación limitada para ayudar a que las LPDs cumplan con las regulaciones.

Aunque sus miembros tienen un sentido fuerte de propiedad en la LPD, han pedido al gobierno la conversión a cooperativa, en enlace con la unión cooperativa local. La unión y el gobierno rechazaron la solicitud, por creer que dicho vínculo reduciría el sentido de propiedad local, y perjudicaría financieramente a la unión. Los miembros se han opuesto a un propuesta gubernamental para que las LPDs se fusionen y se transformen en instituciones financieras no bancarias con ánimo de lucro. Piensan que el cambio destruiría el carácter local de las LPDs.

Jardín Azuayo, Ecuador

La Cooperativa de Ahorros y Préstamos Jardín Azuayo es el único caso que no es ni federado ni está enlazada excepto para transacciones comerciales normales. Con 20 de sus 23 oficinas en áreas rurales remotas, Jardín Azuayo no hace cruce de subsidios de sus operaciones rurales con las urbanas. En lugar de esto, combina exitosamente las ventajas de entidades locales independientes, descentralizadas, auto manejadas con las fortalezas de una dirección, servicios y manejo de tesorería con una política centralizada. Las visitas frecuentes de directores y empleados a otras oficinas e instituciones promueven el aprendizaje y fomentan un sentido de propiedad hacia la misma entidad a pesar de que las oficinas estén bastante distantes entre sí. Jardín Azuayo tiene un mandato social fuerte y opera un programa activo de educación que incluye enlaces y becas a una universidad local.

Financieramente, Jardín Azuayo es extraordinariamente autosuficiente. Su proporción 5:2 de ahorradores a prestatarios es saludable, al igual que la proporción de préstamos a ahorros y liquidez. Modestamente rentable, Jardín Azuayo parece haber encontrado el balance perfecto entre la autonomía local y el manejo profesional centralizado, sin tener que depender grandemente de cualquier otra institución.

Conclusiones

El Cuadro 6 resume el impacto de los enlaces o redes de cada caso. Las conclusiones son expresadas como un “sí” claramente positivo o un “no” claramente negativo o como una “?”, sugiriendo que el

estudio del caso no da suficiente información para responder a la pregunta, o como ‘n/a’, cuando la pregunta no aplica. Estas respuestas son simples, y algunos lectores pueden estar en desacuerdo con algunas.

Cuadro 6: Impacto de los enlaces

	SHGs a la PACS, Purulia, West Bengal, India	SHGs a la MACS Andhra Pradesh, India	VSLA Niger a la red promovida por CARE'	Muntigunung LPD Indonesia 'vínculos' con el banco de desarrollo gubernamental y agencia regional	Mixtlán México a la UNISAP	MC2s Cameron (enlaces previos con el banco y la ONG)	Jardín Azuayo Ecuador
Mejora el enlace							
Viabilidad	SI	No	No	SI	SI	SI	n/a
Profundidad	SI	SI	No	No	SI	SI	n/a
Alcance	SI	SI	No	No	SI	SI	n/a
Servicios	SI	No	?	No	SI	SI	n/a
Gobernabilidad	?	SI	No	SI	?	SI	n/a
La MOI secundaria es:							
¿Es la mejor fuente?	SI	SI	SI	No	SI	SI	n/a
¿Vale la pena la inversión?	Yes	?	No	?	SI	SI	n/a
¿Segura y bien supervisada?	No	No	No	SI	SI	?	n/a
¿Empodera a los más débiles?	No	SI	No	No	?	SI	n/a
¿Independiente de subsidios?	No	No	No	No	SI	?	n/a

Los casos no proveen suficiente evidencia para aceptar o rechazar los enlaces en general o de cualquier tipo en particular. A pesar de esto, las siguientes lecciones y guías se pueden obtener tentativamente:

- El manejo familiar y la “propiedad local” entran en conflicto con los beneficios de ser parte de una institución más distante, de gran envergadura y manejada profesionalmente. Si los miembros de Mixtlán en México y la LPD de Muntigunung en Bali se vuelven más prósperos, casi con seguridad tendrán que sacrificar algunos de los beneficios del control local con el fin de obtener una gama más amplia de servicios, que van a necesitar.
- El caso de las (VSLA) demuestran, sin embargo, que las MOIs de esos niveles no deben ser impuestas a instituciones locales pequeñas a menos que los miembros vayan a obtener ventajas reales. La gente muy pobre que vive en áreas remotas son los que tienen menos necesidad de obtener los servicios sofisticados que el enlace o las federaciones pueden proveer, y son los menos capaces para manejar dichos enlaces. Al igual que los grupos de auto-ayuda (SHGs) en la India, las ONGs u otras deben evitar promover grupos de grupos con el fin de proveerse canales de entrega convenientes.
- Las PACSs de la India y las LPDs de Bali fueron fomentadas por el gobierno como un medio para llevar servicios financieros subsidiados a gente pobre en áreas remotas. Las entidades fomentadas por el Estado no son usualmente la mejor base para una relación mutuamente beneficiosa y sostenible con los miembros. A las MOIs que están en enlace con entidades controladas por el estado les puede ir mejor con relaciones comerciales en condiciones de igualdad con los bancos y otros proveedores de servicios.

- Idealmente, los enlaces deben ser iniciados por MOIs de un nivel, y desde “abajo”, cuando sus miembros se dan cuenta que necesitan servicios que sus MOIs no les pueden proveer. Esto raramente ocurre. Fue solamente parte del caso para los SHGs en Mehbubnagar y para la cooperativa Mixtlán en México y, en los otros casos, el proceso fue totalmente ‘de arriba hacia abajo’. Sin asistencia, las MOIs no pueden seleccionar y manejar las relaciones con instituciones de enlace.
- Los enlaces ‘verticales’, entre las MOIs de primer nivel y las instituciones de dos niveles u otros proveedores, pueden proveer servicios que el primer nivel no puede proveer por sí mismo. Los enlaces ‘horizontales’ entre las MOIs de un nivel, que carecen individualmente de la necesaria competencia para suplir los servicios que necesitan pero que, juntas, podrían ser capaces de hacerlo, puede ser un necesario precursor para identificar y evolucionar hacia proveedores de servicios de más alto nivel.

¿Podrían haber obtenido los mismos servicios las instituciones de casos de estudio de proveedores privados únicamente? Probablemente no. Un banco privado estaría menos dispuesto de proveer subsidio cruzado a un cliente remoto y pequeño tal como Mixtlán SACCO, y las áreas remotas de Mehbubnagar o Purulia no tienen más proveedores de servicio financiero. A pesar de esto, sería más efectivo si el banco Afriland First Bank no tratara de librarse de sus responsabilidades de servir a sus MC2s hacia una MOI de dos niveles, o si CARE no tratara de construir las redes de VSLA. Las cooperativas no siempre son la mejor fuente de servicios para otras cooperativas.

Finalmente, puede que no sea una coincidencia que la institución más efectiva de nuestros siete ejemplos sea Jardín Azuayo, la cual es auto-suficiente y no necesita enlaces cercanos o permanentes más allá de los normales para cualquier institución. El “outsourcing” para tareas especializadas en vez de hacerlas en casa, puede estar de moda en los negocios, pero las MOIs en áreas remotas pueden ser una excepción. Los enlaces no son la solución para todos los problemas.

Regulación y Supervisión ¹⁰

Hasta la fecha, la regulación y supervisión de las MOIs mayormente no ha sido efectiva. Para que el sector se mueva hacia adelante, es crucial tener un proceso que construya consenso sobre principios claves. Las siguientes preguntas demandan respuestas:

- ¿Qué tipos de MOIs deben ser reguladas? O ¿qué actividades de las MOIs deben ser reguladas?
- ¿Son apropiados los estándares de licenciamiento por niveles o deben ser uniformes los estándares? Si los niveles son apropiados, ¿cómo se podrían definir y qué debería requerirse de cada uno?
- ¿Qué entidad debe supervisar? ¿Sería aceptable la supervisión delegada o la auto-regulación, y si es así, bajo qué condiciones? ¿Bajo qué condiciones podría ser apropiado que diferentes autoridades supervisen diferentes clases de MOIs?
- ¿Cuáles son los costos de regulación y supervisión? ¿Cómo deben ser cubiertos??

¹⁰ Esta sección del documento es extraída de Chao-Béroff, (2007).

Los estudios de los casos representan una variedad de marcos legales y regulatorios. Algunas características claves de éstos son analizadas a continuación para evaluar cuán conducentes o detrimentos son para la cobertura y la gobernabilidad de estas MOIs. Luego consolidamos lo que nos responden concerniente a nuestras preguntas claves.

Regulación y Supervisión de las Instituciones de los Casos de Estudio

Enlaces SHG-PACS bajo el Acta de APMACS

Bajo el Acta de la Sociedad Cooperativa de Apoyo Mutuo de Andhra Pradesh (Andhra Pradesh Mutually Aided Cooperative Society Act, APMACS) de 1995, las “agrupaciones” o federaciones de los grupos de auto-ayuda (SHG) se pueden transformar en cooperativas reguladas con un mayor nivel de autonomía. Para hacer esto, deben renunciar al subsidio gubernamental, estar sujetas a regulaciones más estrictas, y todos los miembros de los grupos de auto-ayuda (SHG) deberán volverse miembros individuales de las nuevas cooperativas, legalmente conocidas como Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo (Mutually Aided Cooperative Societies, MACS). Hasta mediados de 1998, 1.150 cooperativas estaban reguladas bajo el Acta APMACS y otras 729 estaban buscando convertirse, mostrando cómo la regulación puede permitir la graduación o clasificación.

Con más de 120.000 PACS, la cobertura que podría ser logrado al enlazar las PACS con los SHGs es inmensa. Aunque los grupos SHGs todavía son una parte pequeña de sus negocios, estos enlaces ya han incrementado el enfoque de las PACS de productores masculinos principalmente hasta incluir más mujeres, grupos y pueblos remotos. Debido al débil manejo de las PACS y al cumplimiento con normas prudenciales, sin embargo, el Registrador de las Cooperativas no las anima a expandir el recibimiento de depósitos.

Para los SHGs remotos y pequeños, se prevé un modelo de auto-regulación.: El punto más importante es el de supervisar y guiar a las MACS que, a su turno, deben clasificar a sus SHGs miembros. Hay numerosas realidades que hacen difícil este modelo: débil manejo, supervisión inefectiva en el sitio, estándares poco estrictos; y el alto costo de la supervisión y entrenamiento del personal en el sitio. Además, en la ausencia de controles operacionales fuertes, instituciones claves, aun como las que refinancian, puede que no pueden regular y supervisar fuertemente sus niveles o escalones más bajos.

LPD en Indonesia

Por un decreto del 2002 del Gobierno Provincial de Bali, ‘LPD’ se refiere a una entidad financiera de negocios que puede ser de propiedad y manejada por cualquier “pueblo”, una unidad comunitaria gobernada por leyes tradicionales. La principal agencia de re-financiamiento, la BPD, junto con el entrenamiento y el brazo de apoyo técnico del gobierno provincial, o sea la PLPDK, supervisan a las LPDs basados en estándares que son iguales para todas las LPDs, sin importar su tamaño. A las LPDs se les ordena que guarden un 5% de sus utilidades para cubrir los costos de guía y entrenamiento.

Un camino de graduación o clasificación claro y apoyo o ayuda en la supervisión para las LPDs aún tiene que ser definido. Aunque ellas buscan fondos externos, las LPDs tradicionalmente se han resistido a la transformación a una forma más institucional que incluya cooperativas. Como algunas LPDs son tan grandes como un banco pequeño, el supervisarlas bajo las leyes bancarias podría ser lógico. Al mismo tiempo, el capital de inicio de US\$5.000 y otras leyes bancarias podrían distraerlas del servicio a las áreas remotas.

Cooperativa Jardín Azuayo en Ecuador

De hecho, Ecuador tiene un sistema dual de supervisión para sus cooperativas de ahorros y crédito. La Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS) supervisa todas las entidades financieras que son reguladas, incluyendo 37 cooperativas de ahorro y préstamo, incluyendo Jardín Azuayo, con activos que exceden US\$ 10 millones o patrimonio de por lo menos US\$ 788.682, y 34 otros bancos e instituciones financieras. Sin una ley específica que los gobierne, las más de 400 cooperativas de ahorros y préstamos que no están reguladas reportan a la Oficina Nacional de Cooperativas (DINACCOP) del Ministerio de Bienestar Social. Una cooperativa que se pase del control de DINACCOP al de SBS debe correr con los costos que se relacionen con los requerimientos de personal y de comités, auditoría, reportes y adquisición de equipos y software. Los requerimientos SBS son mucho más estrictos y, en algunos casos, inapropiados.

La falta de entendimiento entre SBS, DINACCOOP y las cooperativas entre sí ha conllevado a retrasos en la creación de una legislación apropiada para las cooperativas de ahorro y préstamo, que están actualmente sin regulación. Para dar apoyo a sus miembros no regulados, la Red Rural Financiera desarrolló un sistema de monitoreo financiero basado en modelos reconocidos internacionalmente y un sistema de autoregulación.

Cooperativa Mixtlán en México

En México, la Comisión Nacional de Bancos y Valores autoriza, regula, supervisa y hace auditorías a las federaciones mientras que el Banco Nacional de Servicios Financieros, (BANSEFI), opera como una instalación central de financiamiento y fomenta al sector financiero de propiedad de los miembros. BANSEFI ayuda a las instituciones para que cumplan con la legislación y la regulación pero no supervisa directamente.

La Ley de Ahorro y Créditos Populares del 2001 les ha dado a los miembros de las MOIs un incremento en el sentido de la seguridad y ha estimulado el crecimiento de la membresía. Al requerir que las cooperativas sean parte de una federación, la nueva ley promueve escalas, viabilidad y formalización. Sin embargo, corre el riesgo de excluir a las MOIs pequeñas que están sirviendo a las comunidades remotas y rurales. La ley permite a las MOIs transformarse en una de dos formas legales: Asociaciones financieras populares o cooperativas de ahorros y préstamos. Para promover y regular lo anterior, la ley propone supervisión adicional. Para ser aprobadas y apoyadas por el gobierno, las MOIs deben cumplir con ciertos requisitos tales como alcanzar una proporción de activos versus depósitos.

Aunque los estrictos estándares profesionales de la ley ayudan a asegurar seguridad a los depósitos, contiene aspectos más flexibles, que son cruciales para MOIs remotas. Por ejemplo, la ley no requiere que se haga provisión más grande para los préstamos solidarios sin garantías.

VSLAs en Níger

En Níger y otros siete países de la Unión Monetaria de África Occidental (West African Monetary Union), las instituciones mutuas y cooperativas que proveen servicios financieros a sus miembros están gobernadas por la ley PARMEC y se les requiere obtener una licencia antes de comenzar un negocio. Las regulaciones PARMEC son las mismas para las MOIs muy pequeñas y descentralizadas en áreas rurales remotas que para las federaciones grandes. La ley no cubre asociaciones informales tales como las VSLAs, aunque las VSLAs son elegibles para solicitar reconocimiento. Para ser reconocidas por PARMEC, tendrán que acordar usar un cuadro estándar de cuentas y formato para los estados financieros, y cumplir con ciertas regulaciones, normas y estándares financieros

prudenciales y no prudenciales. Luego, para retener este estatus, después de cinco años, tendrán que proponer un plan de negocios y desempeño que muestre su nivel de auto-suficiencia y su estrategia para la sostenibilidad.

Las redes de VSLA no están reguladas por la ley PARMEC pero están registradas. Aunque el Ministerio de Desarrollo Comunitario debe apoyarlas y supervisarlas, en la práctica, CARE las apoya para que puedan registrarse ellas mismas. La tasa de interés de las VSLAs para los miembros es mucho más alta que la tasa legal efectiva de interés teniendo un tope del 27% por año. Si las VSLAs fueran reguladas bajo la ley actual, esto podría ser problemático. Por otra parte, la protección que la regulación y supervisión externa proveen podría ayudar a las redes de VSLA a medida que tratan de incrementar las transacciones de ahorro, proveer préstamos más grandes y asegurar fondos externos de bancos comerciales o de MFIs.

MC2s en Camerún

Una ley bancaria del 2003 de África Central requiere que las MFIs califiquen para una de las tres licencias en base a los mercados que ellas sirven (Ver cuadro 7). La ley COBAC innova regulando de acuerdo a las actividades financieras en vez de por estatus legal, dejando a las MOIs libres para escoger su forma legal tales como asociaciones, sociedades cooperativas, o compañías de acciones. Los requerimientos para reportar varían de acuerdo al tamaño de los activos: las instituciones más pequeñas deben entregar una auditoría llevada a cabo por un contador calificado; las más grandes deben hacer que una firma de auditoría externa certifiquen sus estados financieros. Las MFIs de primera categoría son animadas a operar de manera sostenible y de evitar depender de subsidios y de donaciones. Deben hacer provisión para cubrir el portafolio que esté en riesgo y tener un mínimo de infraestructura—una oficina segura con procedimientos de seguridad seguros y apropiados. Finalmente, a todas las instituciones se les requiere ser parte de una red con oficinas principales que centralicen la liquidez y provean servicios de apoyo.

Se espera que la ley inspire más confianza en los ahorradores rurales y reduzca la incidencia de malos manejos y bancarrotas deliberadas. Al mismo tiempo, podría inhibir el desarrollo de MOIs rurales pequeñas que no tienen suficientes recursos para el registro, ni el capital adecuado, ni los requerimientos de personal.

Cuadro 7. Opciones de licencia bajo la Ley de África Central de 2003

Categoría	Características	Requisitos	Instituciones
1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Movilización del crédito y ahorro ▪ Solo los miembros 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capital mínimo adecuado; reservas del 20% del rendimiento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bancos comunitarios, CVECAs, Credit Unions in CamCULL network, MC2s. ▪ 65% del sector, 85% del volumen de las actividades
2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Movilización del crédito y ahorro ▪ Miembros y no miembros 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco retiene garantía por un monto de US\$100,000 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MFIs independientes ▪ 30% del sector, 10% del volumen de actividades
3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crédito solamente ▪ Público en general 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco retiene garantía por un monto de US\$50,000 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyectos, instituciones de crédito. ▪ @ 5% de los sectores

Lecciones

Los casos aportan información para nuestras preguntas centrales.

¿Cuáles MOIs deben ser reguladas y supervisadas?

La experiencia de África Occidental demuestra cuán fácil es subestimar los requerimientos efectivos de supervisión y cómo las regulaciones que no se hacen cumplir pueden ser peores que el no tener regulación. La regulación y supervisión de grandes números de MOIs rurales pequeñas puede que no sea factible en términos de costos y recursos humanos, aunque los depositantes en estas MOIs, desproporcionadamente pobres, pueden muy particularmente merecer la protección. Los casos sugieren algunas maneras de manejar este dilema.

Las asociaciones pequeñas descentralizadas tales como los SHGs o las VSLAs podrían ser los únicos proveedores de servicios de muchas áreas rurales pobres. Los reguladores podrían considerar un tamaño en el cual no necesiten ser regulados siempre y cuando estén enlazados con y tal vez supervisados por un intermediario financiero regulado, un banco o una SACCO. Hacer que la movilización de depósitos provoque la regulación puede no ser revelador para las MOIs remotas y rurales que únicamente sirven a sus miembros, especialmente donde son las únicas organizaciones que ofrecen estos servicios.

En las regiones de África Central y Occidental, las regulaciones recientes hacen que los “promotores”—ONGs, firmas consultoras, donantes o proyectos gubernamentales—hagan rendición de cuentas por desempeño. Los promotores deben ser licenciados y tener una estrategia confiable en cuanto a sostenibilidad, incluyendo un modelo institucional y comercial y una estrategia de salida que trata el riesgo sistémico. Aunque esta metodología puede parecer muy estricta para operaciones investigación de acción pequeña, especialmente para una autoridad supervisora con insuficientes recursos, sí ayuda a proveer seguridad a los depositantes y al sector, al detener la competencia de esquemas subsidiados que debilitan la fortaleza de otras instituciones financieras.

¿Qué pasa con el enfoque de niveles?

Es altamente probable que la regulación y supervisión, que es uniforme para todo tipo de MOIs—como es el caso en India e Indonesia—corra uno de dos riesgos. Podría sobrecargar a las MOIs menos riesgosas, remotas y rurales, que puede que no tengan personal calificado, o más probablemente, tratará con más flexibilidad o de manera no efectiva a cooperativas grandes y similares a bancos, que frecuentemente están manejadas de manera débil. Algunas consideraciones en cuanto a la regulación para niveles emergieron de los casos.

- En África Central y Occidental, la regulación micro financiera está basada ahora en actividades en vez de en el estatus legal, con los requisitos adaptados para las MOIs rurales. En África Central, la regulación está dividida de acuerdo a si los clientes son miembros, si se proveen servicios de ahorros voluntarios, y de acuerdo al tamaño de los activos. El aumento del riesgo resulta en mayor cantidad de informes, de auditoría y en requerimientos de cantidad adecuada de capital. Las MOIs más grandes que probablemente funcionen como pequeños bancos, deberán proveer un fondo de garantía para probar su solvencia. En las regulaciones de África Central, los requerimientos mínimos de capital son muy accesibles para las MOIs y son más altos para instituciones que manejen a ambos, miembros y no miembros. Las instituciones más grandes son más fáciles de supervisar ya que tienen base en ciudades y pueblos principales.
- La evaluación de los costos directos ocasionados por una MOI ser regulada—desde la cantidad adecuada de capital hasta las provisiones, los reportes, el personal, MIS y los controles—ayudará a determinar qué tamaño de MOI puede absorber dicha inversión y costos operativos.

- A las MOIs más pequeñas que son menos riesgosas para el sector o para las cuales la supervisión no sería eficiente en cuanto a costos, se les podría requerir que formaran redes que sean lo suficientemente grandes para permitir economías de escala, manejo profesional, y solidaridad financiera para mitigar los riesgos. La supervisión podría entonces concentrarse en la red y en su capacidad para reportar y producir control confiable en el sitio. En los casos de México y de Ecuador, la regulación requiere o anima a que las MOIs pequeñas o medianas se vuelvan una federación. Las federaciones son más eficientes en cuanto a costo para la supervisión que muchas MOIs individualmente, especialmente si estas MOIs operan en las áreas rurales.

Hay fuertes argumentos a favor y en contra de este plan. Por un lado, las federaciones que recuperan sus costos y realizan economías de escala pueden ayudar a sus MOIs miembros a que tengan un crecimiento sostenible y al mismo tiempo que mantengan un manejo inteligente y un portafolio de calidad. Esta estrategia puede evitar pérdidas masivas debido a fraude o fallas. La Red Rural de Finanzas en Ecuador, la federación UNISAP en México, y el Acta de MACS en Andhra Pradesh mejoran la sostenibilidad y el crecimiento y ayudan a las MOIs a ser reguladas e integradas al sector financiero. Por otro lado, la regulación que requiere a las MOIs que se vuelvan federación puede recortar la cobertura profunda al excluir a pequeñas MOIs, que están sirviendo a comunidades en áreas rurales remotas. Varias de las MOIs de los casos de estudio se resisten a volverse federación porque temen perder el control local.

¿Quién debe supervisar?

El tener una agencia especializada en finanzas que regule y supervise de manera equitativa todas las instituciones, independientemente de su estatus legal, es lógico y consistente. Esta agencia puede proponer si el licenciamiento y la supervisión deben ser asumidos por una unidad especial o por los mismos inspectores que supervisan los bancos.

Usualmente, la entidad supervisora apropiada es el Banco Central o la Comisión Bancaria. En Ecuador y México, estas entidades supervisoras tienen las destrezas necesarias para supervisar las instituciones financieras. Que las entidades supervisoras de la India y de Indonesia para las MOIs no sean autoridades financieras es problemático: En vez de proteger a las MOIs que supervisan, sus débiles e inapropiados estándares, guía y supervisión ponen estas MOIs en riesgo. Donde las nuevas leyes cambian las responsabilidades de supervisión del brazo de la cooperativa gubernamental a su brazo bancario, pueden coexistir sistemas duales de control y supervisión como sucede en México. Esto puede ser perjudicial para el buen desarrollo de las MOIs.

La supervisión por terceros puede ser problemática. La supervisión por medio de re-financiación de bancos raras veces funciona bien. En los casos del BPD en Indonesia, BANSEFI en México, y en el First Afriland Bank y MC2s en Camerún, encomendándole a los refinanciadores algunos aspectos de supervisión probó ser inefectivo debido a conflictos de interés, distancia o recursos humanos escasos. De otra parte, el delegar la supervisión externa a firmas de auditoría privadas puede ser costoso e ilegal.

Las autoridades supervisoras podrían delegar ciertas funciones a las redes y supervisar las redes en vez de directamente supervisar cada MOI pequeña, rural y remota. Diferente a la auto-regulación, la supervisión delegada ha probado ser efectiva y efectiva en cuanto a costo, especialmente en regiones grandes y escasamente pobladas. Las redes o interconexiones pueden recoger datos y supervisar el control interno de alto nivel, dejando que las autoridades supervisoras se concentren en la

supervisión del cumplimiento, revisión al azar de los datos reportados, y hacer cumplir requerimientos prudenciales.

¿Supervisar Qué?

Gobernabilidad: Aunque el riesgo de las MOIs está concentrado en el área de la gobernabilidad, la regulación deberá evitar definir demasiado en detalle las reglas gerenciales, los procedimientos operacionales, las metodologías y los productos. El proveer principios importantes sobre buena gobernabilidad es más apropiado. Es más, en áreas remotas rurales, las calificaciones obligatorias para la junta concentrarán el poder en las manos de las élites y bajarán la propiedad de parte de la comunidad, como en el caso de la LPD. En las áreas con un nivel alto de analfabetismo, un comité de supervisión podría ser reemplazado por auditores externos y /o proveedores privados de servicio designados para este fin.

Las garantías solidarias: El permitir mecanismos solidarios para asegurar los préstamos sin requerir provisiones adicionales es esencial para la sostenibilidad y el crecimiento de las MOIs y para el refinanciamiento de los bancos. En México, la posibilidad de usar la solidaridad como garantía, sin tener que hacer provisión alta para los préstamos no asegurados, es una importante innovación para permitir la cobertura a los pobres y a las mujeres.

El crédito externo: El no restringir el crédito externo puede dañar a las MOIs, pero restringirlos demasiado puede limitar la cobertura, los productos y la sostenibilidad.

Actividades No-financieras: La ley BCEAO de África Occidental limita las inversiones de las MOIs en actividades diferentes a ahorros y créditos. Para MOIs rurales, esto probable suena lógico. Los miembros frecuentemente piden a las MOIs que mercadeen los cultivos: Esto puede poner los ahorros en riesgo y requiere otras habilidades diferentes a aquellas involucradas en el manejo de las actividades de ahorros y préstamos.

Limites en las tasas de interés: El poner límites a las tasas de interés puede reducir la habilidad de las MOIs, especialmente a las rurales remotas, para ser auto-sostenibles. Las MOIs deben ser capaces de cobrar lo suficiente para cubrir estos costos y el costo de niveles más altos o el de proveedores de servicio, ya que estos enlaces son esenciales.

Costos de Supervisión y Maneras de Cubrirlos

- Los costos de las autoridades supervisoras puede mantenerse manejable al delegar ciertas funciones a las redes, combinando supervisión en el sitio y fuera del sitio de manera efectiva, e involucrando a firmas de auditoría externa. Sin embargo, inicialmente se podría necesitar el apoyo del donante para desarrollar procedimientos, entrenar inspectores y obtener software.
- En Indonesia, el requerimiento de que el 5% de cualquier superávit anual de una LPD se guarde para pagar guía y supervisión, puede ser un método prometedor para recuperar costo.

Conclusiones y Manera de salir adelante para la regulación y supervisión de las MOIs

Los casos proveen algunas lecciones importantes de cómo la regulación y supervisión afectan la cobertura y la capacidad de las MOIs para servir poblaciones remotas rurales:

- El estudio no ha identificado ningún ambiente legal y regulatorio que haya sido claramente hostil hacia las MOIs. Tal vez al evitar ser regulada en una etapa temprana, todas las MOIs de los casos han podido emerger y crecer sin muchas limitaciones. De hecho, su tamaño y visibilidad está

guiando a algunos a considerar más formalización, y a algunas autoridades a que quieran más el rendir cuentas y la transparencia.

- Las iniciativas e innovaciones a nivel local no están amenazadas por el ambiente de regulaciones. A medida que las MOIs crecen y ponen más personas, el sector, o la disciplina financiera en una cierta área geográfica en riesgo, se debe considerar la regulación.
- Dada la capacidad y recursos limitados de la mayoría de las autoridades especializadas de supervisión, las MOIs pequeñas y con límites de tiempo no deben ser reguladas. Las MOIs de tamaño pequeño a mediano, que son gobernadas por representantes de la membresía general y que operan en áreas rurales escasamente pobladas deberían ser animadas a unirse a redes o a federaciones a las cuales se les podría delegar algunas funciones supervisoras.
- La regulación necesita proveer caminos adecuados para la graduación o clasificación de MOIs pequeñas de áreas rurales remotas. Los casos de los SHGs, VSLAs y MC2s sugieren que un cambio en el modelo puede ser necesario. El camino percibido para la graduación de una entidad es casi siempre la transformación a cooperativas multi-niveles, aunque puede haber otras opciones innovadoras que podrían ser más adecuadas para el contexto local y podrían estimular mayor participación y una gobernabilidad más fuerte.
- Las nuevas leyes típicamente designan a autoridades especializadas de supervisión tales como los Bancos Centrales, y reconocen la naturaleza de las actividades como el impulsor para las regulaciones en vez de que sea el estatus legal el impulsor.
- El dividir o compartir la supervisión entre el Registrador de una Cooperativa y una Superintendencia Bancaria crea confusión, distorsiona los mercados y finalmente debilita a las MOIs.
- Una buena regulación es una en la cual ambas partes entienden y pueden implementar. Puede ser simple pero estricta en los principios principales, con niveles y con posibilidad de pagarla con el fin de fomentar la cobertura rural.

Como una manera de seguir adelante, nos unimos a algunos poseedores claves de intereses para recomendar:

- Un proceso parecido al Acuerdo Basel para desarrollar guías internacionales para la regulación de las MOIs, como fue propuesto por Cuevas y Fischer (2006).
- O, más pragmáticamente, una fuerza internacional de tarea compuesta por expertos, promotores y profesionales para construir consenso sobre buenas prácticas para las MOIs, que operan en áreas rurales, e identificar normas, estándares y riesgos relacionados como un paso hacia la regulación y supervisión apropiadas.
- Simultáneamente, un análisis profundo sobre marcos de regulación y supervisión, y su impacto en la sostenibilidad y cobertura rural de la MOI. Esto proveerá datos para cimentar una campaña de apoyo e incrementar el conocimiento de la situación en el gobierno y el banco central. Este análisis podría involucrar asociaciones nacionales como la Red de Financiamiento Rural del Ecuador.

Conclusión

Entonces, haciendo un análisis global, ¿qué nos dicen nuestros estudios de caso sobre las MOIs y la cobertura rural remota? ¿Agregan valor las MOIs por sí mismas? ¿Cuáles son las claves para reforzar su cobertura? Las respuestas a estas preguntas difieren de acuerdo al tipo de MOI y al mercado que aspiramos servir.

Los grupos pequeños que proveen servicios muy simples y regularmente desembolsan todos sus fondos lograron la mayor cobertura los mercados rurales remotos, y pueden proveer una cobertura rápido, a gran escala y sostenible—si se les deja independientes. Para estas MOIs, la regulación y la supervisión, las redes y los enlaces pueden dificultar la cobertura y parece no añadir valor. Los servicios de los grupos que desembolsan efectivo pueden ser bastante adecuados para áreas rurales pobres y remotas y pueden ser los mejores servicios que estas áreas pueden tener.

En todo tipo de pequeñas MOIs—en los grupos y los gobernados por representantes elegidos—el ser miembro y dueño puede ser una fuerza positiva fuerte. Para las MOIs con unos pocos cientos de miembros o menos, la propiedad por los miembros ayuda a asegurar que los miembros están supervisando el manejo y parecen empujar a la MOI para que provea servicios con respuestas y que lo que sugeriría como posible su limitada capacidad gerencial. Aunque las MOIs más grandes pueden servir áreas rurales remotas que estén en mejores condiciones, las pequeñas MOIs parecen estar posicionadas de manera única para servir áreas rurales remotas que son pobres. Al mismo tiempo, en las MOIs gobernadas por representantes elegidos, la gobernabilidad es frecuentemente fortalecida por el involucramiento de las élites locales y las estructuras tradicionales, frecuentemente para el detrimento de los pobres en estas áreas.

En pequeñas MOIs, los enlaces, y en particular las redes, pueden poseer intercambios interesantes de una cosa por otra. El apoyo externo puede capacitar a una MOI a que provea servicios más complejos o una gama de servicios más amplia, pero estos enlaces también puede debilitar significativamente el sentido de propiedad de los miembros y por lo tanto, traer descuido. El capital externo y el subsidio de los donantes también pueden debilitar la percepción de propiedad que conlleva a una gobernabilidad fuerte. Con estas MOIs, la regulación y la supervisión, el subsidio operacional y los enlaces deben ser diseñados con suma consideración en cuanto a los temas de propiedad y gobernabilidad: el hacerle pequeños ajustes podría amenazar el acceso de mercados rurales remotos a los servicios financieros.

Para MOIs que son más grandes, la supervisión por parte de los miembros parece ser mucho más débil y la gobernabilidad de parte de los representantes elegidos frecuentemente se separa del interés del grupo. Las redes pueden debilitar aún más la gobernabilidad y la supervisión. Esto es particularmente un reto para las MOIs de tamaño mediano que son muy pequeñas para tener supervisión efectiva directa del gobierno y gerencia con experiencia. Estas debilidades pueden ser agravadas por las raíces de las MOIs: cuando una MOI nace dependiendo de un donante o de una agencia gubernamental, podría carecer del empuje para volverse auto-sostenible. Sus misiones sociales podrían llevar a las MOIs medianas y grandes a extender los servicios a áreas más remotas pero sus servicios son frecuentemente menos sensibles a las demandas de los miembros que las MOIs más pequeñas.

Puede ser más conveniente para las MOIs ser más grande que pequeño. De las cinco MOIs de tamaño mediano y grande en nuestro estudio, la que tiene la mayor cobertura remota, la gama de

productos más amplia y mayor tasa de penetración es la más grande, una cooperativa con 23 sucursales, principalmente una cooperativa financiera rural—una cooperativa que es lo suficientemente grande para proveer una gerencia con destrezas sin depender de una red o de un enlace.

Cuando las MOIs exceden el tamaño pequeño que permite un monitoreo efectivo de parte de los otros miembros, el encontrar maneras de supervisar es esencial. El requerir federaciones estrictas, en las cuales la federación se concentra en el apoyo técnico y la supervisión, y ella a su turno es supervisada, podría ser una clave para fortalecer la gobernabilidad.

Sin embargo, aunque la supervisión es crucial para todas, excepto para las MOIs pequeñas, las redes frecuentemente son costosas, agregan poco valor y disminuyen el control de los miembros. Las redes parecen ser más fuertes si no están contaminadas por los fondos de los donantes, el apoyo de gobierno o capital externo. El implementar sistemas sencillos de reportes puede ser útil como también lo puede ser el concentrarse en proveer únicamente servicios financieros. Finalmente, el encontrar maneras de hacer cumplir la estandarización y los controles, al mismo tiempo que se descentralizan las operaciones lo suficiente para involucrar a los miembros locales en la supervisión, es otra clave para fortalecer la gobernabilidad y la supervisión.

Una vez que una MOI sobrepase el tamaño en el cual el monitoreo por los mismos miembros sea efectivo, la gobernabilidad se vuelve un reto: Frecuentemente la carencia de incentivos para tener una supervisión fuerte se magnifica por la falta de buena experiencia gerencial. El encontrar maneras sencillas y apropiadas para supervisar estas instituciones, al mismo tiempo que se provee sistemas simples y apropiados y apoyo técnico, es crucial para el fortalecimiento de la cobertura rural y remota de estas MOIs. Esto es importante porque, sean fuertes o no, las MOIs continúan llenando un vacío, sirviendo a mercados rurales, remotos y pobres que de otra manera estarían abandonados.

Referencias

- Anyango, E., et al. (2007). Village savings and loan associations: Experience from Zanzibar. *Small Enterprise Development*, 18(1), 11-24.
- Census of India. (2001). Retrieved December 5, 2007, from www.censusindia.gov.in.
- Chao-Béroff, R. (2007). *Regulation and supervision of member-owned institutions in remote rural areas*. Research paper commissioned by Ford Foundation. Antigonish, NS: Coady International Institute.
- Cuevas, C., & Fischer, K. P. (2006). *Cooperative financial institutions: Issues in governance, regulation, and supervision*. Washington, DC: World Bank.
- Harper, M. (2007). *Linkages and networking of member-owned institutions in remote rural areas*. Research paper commissioned by Ford Foundation. Antigonish, NS: Coady International Institute.
- International Monetary Fund. (2007). *IMF Country Report No.07/14*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Jazayeri, A., & Lee, N. (2006). *Resumen bibliografico sobre instituciones de propiedad de sus miembros* (draft).
- Lee, N. (2007). *Savings and spider plants: What is good governance for member-owned institutions in remote areas?* Research paper commissioned by Ford Foundation. Antigonish, NS: Coady International Institute.
- Schreiner, M. (1998). Aspects of outreach: A framework for the discussion of the social benefits of microfinance. *Journal of International Development*, 14, 1-13.
- Sinha, F. et al., (forthcoming, 2008). *Microfinance self help groups in India: Living up to their promise?* Rugby: Practical Action.
- Vogel, R. C. (2002). Key issues in regulation and supervision of credit cooperatives. *Finance for the Poor*, 3 (4).
- Wanjau, K. (2007). Conversacion con M. Hirschland.

Appendix A. Estadísticas del nivel de cobertura de las instituciones, grupos o redes (2006)

	2 MC2s	25 MMDs	1 MACS 68 grupos	1 PACS 85 grupos	1 LPD	Mixtlan	Jardin Azuayo (1 afiliada)
Profundidad							
Promedio del saldo del ahorro en términos de % de PIB por cápita	96%	2%	5.72%	12%	24%	15%	35%
Promedio del saldo del préstamo en términos de % de PIB por cápita	163%	1%	21.6%	22.09%	13.35%	35%	90%
Densidad poblacional (personas por km2)	107	10-25	190	405	400	6	6 to 60
Numero de proveedores de servicios en el área ³	1 to 7	2	7	2	2	11	14
% de clientes mujeres	28.4%	100%	100%	85%	25%	49.4%	36%
Duración							
Autosuficiencia operativa	136%	3%	113%	98%	200% (2005)	35.8%	104.3%
Autosuficiencia financiera	NA	NA	95%	NA	195%	NA	100.6%
Portafolio en riesgo > 30 días	24%	Prestamos vencidos: 7%	Tasa de pago: 96%	Tasa de pago: 82%	Tasa de epago 90% (2005)	7.9%	4.81%
Total gastos operativos / promedio total de activos	13.8%	358%	7.9%	6.99%	4%	65.8%	4.35%
Promedio remuneración del personal/ PIB per cápita	1331 %	NA	88%	30%	5.5%	66%	266%
Amplitud							
Numero prestatarios activos	1726	@ 525 ¹	148	386	173	1386	21,320
Numero ahorradores activos	3488	535	59	782	65	3224	52,047
Costo							
Tasa de interés efectiva ⁴	13-25%	768% ⁵	135%	30%-522% ⁵	36-42%	15%	58%
Valor							
Tasa de retención	99.2%	NA	95%	95%	100%	90.4%	100%
Otros							
Prestamos netos/total de activos	37%	30%	72%	62%	76%	74%	63%

Notas: Con excepción del caso de las LPDs, los datos son auto-reportados. PIB per cápita se refiere al producto interno bruto per cápita. N/A indica que la información no está disponible.

¹ Asume 21 miembros por grupo

² Incluye solo depósitos voluntarios

³ Formal o semi-formal

⁴ Basado en el tamaño promedio del préstamo

⁵ Valor bajo refleja ahorros requeridos durante el periodo del préstamo. Valores altos refleja un estimado de los ahorros requeridos

Apéndice B. Principales Hallazgos en la Revisión del Documento

Las instituciones de propiedad de sus miembros (MOIs) pueden lograr un alcance impresionante. Estas frecuentemente sirven a los mercados rurales más que cualquier otro tipo de institución financiera. Ellas típicamente recuperan sus costos. A través del crecimiento o la duplicación, pueden servir a grandes números de clientes. Y, aunque frecuentemente están limitadas en el programa, sus servicios pueden responder a las demandas de los clientes y costarles menos que las otras alternativas. A menudo, sin embargo, las MOIs están plagadas de fraude y mal manejo. Su clasificación y la continuación de su existencia están limitadas por su gobernabilidad.

Este estudio examina qué cobertura se puede esperar de los diferentes tipos de MOIs, los factores claves controlables que las afectan, y cómo pueden expandirse. Consideraremos tres impulsores de la cobertura:

- Gobernabilidad interna,
- Participación en federaciones o redes y enlaces con proveedores privados, ONGs y el gobierno; y
- Regulación y supervisión.

Nuestro análisis está basado en una revisión del documento sobre MOIs y se concentra en las MOIs que proveen principalmente servicios de préstamos y ahorros en África, Asia y Latinoamérica. Estamos particularmente interesados en las MOIs que sirven mercados que no han sido servidos por otras instituciones financieras.

Cobertura

Las MOIs recorren la gama, desde ROSCAs pequeñas e informales hasta bancos cooperativos muy grandes. Para clarificar nuestro análisis, definimos una tipología simple de las MOIs y luego evaluamos sus potenciales usando seis aspectos de la cobertura de Schreiner (1998) - profundidad, cobertura, duración, plan, valor para los clientes y costo para los clientes.

Profundidad: Las MOIs frecuentemente son el único proveedor institucional de servicios financieros en las áreas rurales y remotas. Como las áreas rurales y remotas tienden a ser más pobres, las MOIs que las sirven frecuentemente sirven a mercados más pobres que otras instituciones financieras. Al mismo tiempo, dentro de las áreas geográficas a las cuales llegan, las MOIs puede que no estén sirviendo a los segmentos más pobres del mercado. La profundidad de la cobertura varía de acuerdo al tipo de MOI. Las MOIs más pequeñas pueden servir áreas más remotas y más pobres que las más grandes, y las MOIs pequeñas tipo cooperativas podrían ser el modo más eficiente en cuanto a costo para servir áreas remotas. Sin embargo, aún las MOIs grandes tienden a alcanzar a los segmentos más pobres del mercado más que los bancos comerciales. Las MOIs también podrían ser más adecuadas que otros tipos de instituciones financieras para servir en áreas de conflicto y post-conflicto.

Amplitud: En muchas regiones, las MOIs sirven grandes números en términos absolutos y relativos y en relación a otros tipos de proveedores de servicios financieros. El estimulante para crecer frecuentemente viene de los donantes o proveedores del apoyo técnico en vez de las MOIs mismas.

La cobertura debe ser considerada en relación a la densidad de población: las MOIs pueden servir a áreas menos densamente pobladas, regiones más pobres que los otros tipos de instituciones porque pueden ser viables sin haber llegado a ser de gran escala. La simplicidad de los modelos de los grupos les permite extenderse a grandes números de personas rápidamente. Las fusiones pueden permitir un crecimiento a gran escala a través de economías de escala, pero pueden ser más relevantes en mercados competitivos que en mercados rurales y remotos.

Duración: La mayoría de todo tipo de MOIs cubren sus costos de operación desde que nacen. Para la mayoría de las MOIs, la amenaza más grande para una cobertura a largo plazo es una débil gobernabilidad y capacidad gerencial o sistemas gerenciales inadecuadamente complejos. Todos excepto los grupos más simples y con límites de tiempo y las MOIs más grandes y sofisticadas, parecen requerir apoyo continuo. Los costos de este apoyo deben agregarse a cualquier evaluación de sostenibilidad. Aunque no siempre cubiertos por los ingresos operativos, los costos por miembro de grupos promotores pueden compararse favorablemente con los costos por cliente de MFIs en desarrollo y sofisticadas— que tampoco son cubiertas por los ingresos operativos.

Valor neto: plan, valor y costos para los miembros: En mercados no competitivos, muchas MOIs grandes no están motivadas para diversificar sus ofertas de productos. Sin embargo, algunas ahora ofrecen servicios de transferencias de fondos y de cajero automático y una variedad de productos de préstamos, ahorros y seguros. Los enlaces con instituciones comerciales y federaciones, los incentivos de los donantes y la asistencia técnica pueden ayudar a que las MOIs amplíen su plan o visión. Las pequeñas MOIs están limitadas por su capacidad gerencial o de manejo y su falta de liquidez, pero su sensibilidad para responder a los miembros puede llevarlas a ofrecer productos bastante bien adaptados. Los servicios no financieros pueden fortalecer su provisión de servicios financieros o pueden incrementar el impacto de manera efectiva en cuanto a costo, pero también pueden incrementar costos, debilitar la gobernabilidad y limitar el plan o visión y la innovación de sus servicios financieros. Las MOIs tienden a imponer costos de transacciones y costos financieros más bajos a sus miembros que otros tipos de instituciones financieras. Pero el riesgo de pérdidas puede ser más alto.

Impulsores de la cobertura

Gobernabilidad

En MOIs muy grandes, el poder para tomar decisiones se diluye entre tantos miembros, que los individuos raramente sienten que tienen mucha influencia y, por lo tanto, no supervisan activamente a sus MOIs. Como esto deja a las juntas y a la gerencia de grandes MOIs relativamente libres para buscar sus propios intereses, muchas MOIs grandes y rurales están plagadas de malos manejos. Otros cuatro factores pueden también debilitar su gobernabilidad: las normas socio-culturales que inhiben a los miembros de hacer rendir cuentas a sus líderes; un desajuste entre la capacidad del miembro y los sistemas de manejo de las MOIs que deja a los miembros sin poder monitorear efectivamente a sus líderes; la provisión de servicios no financieros que puede enlodar la difícil tarea de supervisar los servicios financieros; y la ausencia de competencia.

Estos retos pueden enfrentarse de la siguiente manera:

- Impulsando la participación de los miembros y una supervisión fuerte a través de procesos participativos dentro de la MOI, que involucren a líderes locales, a las estructuras de gobernabilidad e incentivos económicos;

- Posibilitar que los miembros monitoreen efectivamente el manejo, proveyéndoles entrenamiento técnico en cómo hacer que los líderes rindan cuentas, contratando externamente servicios complejos, e implementando sistemas simples tales como contabilidad oral para grupos; y
- Establecer estatutos o reglas que legislen sólidas estructuras y prácticas de gobernabilidad, y dar a los miembros los medios para que puedan tener rendición de cuentas de sus líderes.

Instituciones de Dos Niveles y Enlaces

Las MOIs requieren muchos tipos de apoyo continuo desde cambio en la liquidez hasta apoyo técnico. Pueden obtener este apoyo o apoyo del mercado, de una institución de dos niveles, o de una ONG o del gobierno. Cómo se procura y se paga este apoyo es importante por dos razones. Primero, este apoyo debe ser sostenible si las MOIs que dependen de éste van a ser sostenidas. Segundo, cómo consigue la MOI estos ingresos puede afectar profundamente su gobernabilidad.

Las federaciones pueden proveer a sus MOIs miembros con algo o todo el apoyo que ellas requieran. Sin embargo, las federaciones pueden sufrir por temas como extrema rendición de cuentas y capacidad, de tal forma que proveen a los miembros poco valor, les cuesta mucho y debilitan su gobernabilidad. Se puede hacer que las federaciones sigan dando rendición de cuentas a sus MOIs al obtener los fondos de las tarifas de servicios de los miembros en vez de ingresos por intereses. En áreas rurales remotas, algo de descentralización parece crucial para asegurar una gobernabilidad fuerte (al mismo tiempo que la centralización pueda ser esencial en los mercados competitivos).

Muchos grupos de auto-ayuda SHGs parecen no ser sostenibles con únicamente enlaces con bancos y las alternativas, tales como enlaces con instituciones de micro-finanzas, todavía no han demostrado que son viables. Las agrupaciones de SHGs pueden fortalecer y proveer servicios a sus miembros y pueden ser sostenibles. Requieren miembros calificados y no proveen economías de escala substanciales.

Es poco probable que las fuerzas de mercado por sí mismas extiendan los servicios financieros a áreas remotas: se necesitan subsidios estratégicos. Es altamente debatible si una cantidad moderada de capital externo fortalece o debilita a las MOIs. Lo que es claro es que el crédito externo que está subsidiado perjudica a las MOIs, al acceso de sus miembros a los servicios financieros, y al sector financiero rural.

Regulación y Supervisión

El desarrollo de la regulación y la supervisión efectiva puede ser el medio más importante y único para aumentar la cobertura de las MOIs. El consenso sobre principios para la regulación y supervisión de las MOIs se necesita urgentemente (Cuevas & Fischer, 2006). Exploramos las preguntas claves que demandan una resolución: ¿Qué tipos de MOIs deben ser reguladas? ¿Son apropiados los estándares de licenciamiento por nivel? Si es así, ¿cómo deben ser definidos y qué debe ser requerido de cada uno? ¿Qué entidad debe supervisar? ¿Bajo qué condiciones, si las hay, puede ser aceptable la supervisión delegada o la autoregulación? ¿Bajo qué condiciones podría ser apropiado que las diferentes autoridades supervisaran diferentes clases de MOIs? ¿Cómo se deben cubrir los costos de supervisión?

El mayor impedimento para una efectiva supervisión pueden ser sus costos. Una clave para recuperación de costos y para una efectiva supervisión es “fit”: requerimientos regulatorios simples que son apropiados de acuerdo al tamaño y complejidad de la MOI (Jazayeri & Lee, 2006). Las regulaciones de acuerdo a niveles hacen posible esto. Por ejemplo, MOIs grandes de membresía abierta pueden estar sujetas a supervisión estilo bancos, las de tamaño mediano y las cerradas pueden simplemente ser requeridas para someter reportes financieros estándar y una auditoría anual externa sin una supervisión prudencial, y las pequeñas MOIs, que pueden monitorearse por sí mismas efectivamente, puede que no sean supervisadas en absoluto (Vogel, 2002).

Las regulaciones de las MOIs deben enfocarse en gobernabilidad, que es el mayor riesgo que las MOIs enfrentan. Identificamos un conjunto de regulaciones que puede revisar la gobernabilidad. Finalmente, sugerimos algunas estrategias para los donantes, gobiernos e instituciones de dos niveles y presentamos algunas preguntas para los investigadores, que pueden ayudar a fortalecer la cobertura de las MOIs.

Apéndice C. Metodología y Resumen del Estudio de los Casos

Objeto del Estudio

Ilustrar cómo varios modelos de MOI en distintos contextos han sido capaces de lograr una cobertura significativa en áreas remotas y rurales.

Definiendo de Propiedad de los Miembros (“Member-owned”)

- Los clientes son propietarios y usuarios de la institución
- El patrimonio del miembro está atado al ser propietario y a la toma de decisiones (acciones; ahorros; capital rotatorio/interno)
- El patrimonio del miembro es una fuente clave de los fondos
- La entidad legal está basada en ser de propiedad de los miembros (por ejemplo, asociación)

Con el fin de trascender los modelos, la definición tiene que tomar en cuenta una variedad de formas de patrimonio y de toma de decisiones. Aún qué entidades legales son posibles variará de contexto a contexto.

Definiendo Remoto

No servidas en su propio mercado. Esto puede deberse a varios factores:

- Distancia geográfica del servicio o proveedor de aportes más cercano
- Densidad de Población
- Aspectos socio-culturales del acceso tales como género o historial étnico, como es el caso con castas más bajas en Asia o grupos indígenas en Latinoamérica

Metodología de Estudio

La intención de la investigación es la de ayudar a responder algunas preguntas sobre diferentes tipos de MOIs con el fin de determinar qué potencial tienen para profundidad, amplitud, alcance, duración, valor y costo de la cobertura remota, usando los seis aspectos de Schreiner (1998). Análisis institucional profundo para cada muestra de MOI examina la cobertura remota y la demanda por miembros remotos y grupos remotos. El segundo nivel de análisis se concentra en cómo la cobertura remota es influenciada por tres impulsores claves:

- En red y en enlace
- Gobernabilidad y Propiedad
- Regulación y supervisión

La perspectiva de análisis es tomada de la asociación con nivel más bajo, SACCO o un conjunto de grupos y sus miembros. **La selección de los casos de MOIs está basada en el 20% de MOIs más remotas dentro de su universo de muestra.** La selección está basada en miembros / grupos remotos que son representativos y mayormente fuertes. El universo de muestra sería el distrito, la sub-región o agrupación de las MOIs, de acuerdo a organizaciones de dos niveles, límites políticos o áreas reguladas. Dependiendo del tamaño de la MOI y la muestra, la gama podría ser desde una cantidad de grupos de auto-ayuda de una hasta una SACCO o asociación de pueblos.

Criterios para selección de casos de estudio

- Remoto en términos de hogares está representado por uno o más de los siguientes:
 - Localización de los puntos de acceso (nivel descentralizado y centralizado si se están recibiendo diferentes servicios en cada punto).
 - Distancia de los puntos de acceso hasta el centro local y la carretera más cercana (naturaleza de la carretera), disponibilidad de transporte.
 - Profundidad de la cobertura (varía por contexto pero ampliamente es un factor de densidad poblacional y de infraestructura, nivel de pobreza, y otros indicadores de exclusión social).
- Los miembros son dueños (no manejados externamente; los miembros están involucrados en la toma de decisiones)
- Una sólida cobertura con relación al contexto
- Informativo en términos de una o más de nuestras preguntas claves de investigación (gobernabilidad y participación de los miembros; recursos externos; regulación y supervisión; tipo de MOI)
- No tan único o idiosincrático que no tenga lecciones que puedan ser aplicadas en otros contextos
- Relativamente viable financieramente
- La MOI es transparente, la información es accesible fácilmente o se reúne fácilmente y el personal está dispuesto a colaborar para reunir la información.

Schreiner, M. (1998). Aspectos de la cobertura: Un marco para la discusión de los beneficios sociales de las microfinanzas. *Journal of International Development*, 14(5), 591-603.

Casos Seleccionados

1. PACS (Sociedades Primarias de Crédito Agrícola) con grupos de auto-ayuda como miembros, Andhra Pradesh, India [enlace entre SHGs y cooperativa]
2. Federación de grupos de auto-ayuda (SHG), India [federación de SHGs]
3. LPD (Lembaga Perkreditasi Desa), Indonesia [asociaciones pequeñas con base en los pueblos]
4. Asociaciones de ahorros y préstamos de los pueblos, Níger [grupos desconectados y interconectados a una red]
5. Mutuelle Communautaire de Croissance (MC2s), Camerún [asociaciones federadas y descentralizadas]
6. Jardín Azuayo, Ecuador [unión rural de crédito con puntos remotos de servicio]
7. Mixtlán SACCO dentro de la Federación UNISAP, México [cooperativa urbana-rural con algunas SACCOs rurales]

El Grupo de Auto-Ayuda—Enlace de Sociedades Primarias de Crédito Agrícola, India

El modelo de enlace de grupos de auto-ayuda (SHG) es a la escala más grande y tal vez el modelo de enlace más conocido en micro-finanzas. Los SHGs son grupos informales de ahorro y crédito de gente pobre, principalmente mujeres que se vuelven clientes bancarios bajo un programa piloto del banco rural NABARD en India en 1992. A Marzo 2007, habían más de 2.9 millones de SHGs en enlace con instituciones financieras (bancos comerciales, bancos rurales y cooperativas) representando más de 40 millones de hogares. Este estudio de caso examina el enlace entre los SHGs y las cooperativas, específicamente las Sociedades Primarias de Crédito Agrícola (PACS), que representa el 69% de la infraestructura de sucursales financieras rurales (NABARD, 2007). West

Bengal ha tenido el porcentaje más alto de enlaces de SHG-PACS en la India y la regulación ahí permite a los grupos que sean miembros de instituciones financieras en vez de requerirles a los grupos que sirvan como conductos para miembros individuales.

Este caso examina los PACS de Bararanga en West Bengal en enlace con 85 SHGs y 1,382 miembros, todos mujeres. Está localizado dentro de Purulia Manbazaar II un bloque en la frontera con una densidad poblacional de 405 personas por km². Esta PACS fue descrita localmente como la más remota ya que más del 75% de los SHGs viven en las áreas más remotas del bloque y más del 80% son de un grupo tribal, de otra manera grandemente excluido de las finanzas.

Grupos federados de auto-ayuda (SHGs) en Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo (Mutually Aided Cooperative Societies), India

Se les ha dado mucha más atención a los modelos de enlace de los SGHs que a los modelos federados de los SGHs. Este caso examina una federación SGH en la Región Tribal de Andhra Pradesh (AP). AP es el estado de mayor concentración de la actividad de los SHGs, así que es interesante entender cómo incluye a la gente que vive en áreas remotas. AP también aprobó una nueva ley llamada el Acta de Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo de AP para gobernar a la nueva generación de cooperativas (incluyendo las federaciones de SHG) para permitirles cambiar del estatus de caridad y renunciar al subsidio del gobierno para convertirse en reguladas en una nueva acta libre de los retos y la burocracia del Acta Corporativa.

Este estudio de caso examina a la ASP (Ankuram Sanghamam Poram), una federación de federaciones SHGs con cerca de 6.000 SHGs y 65.520 miembros como base. Este sistema resultó de un movimiento y sindicato local Dalit (Dappu' Dalitbahujan), y tiene profundas raíces en el activismo social. Este es un sistema federado de tres niveles a nivel de estado y a niveles sub-distritales, con el ápice sirviendo como guía financiero y supervisor del sistema en general. Cada MACS sub-distrital tiene una oficina como los de nivel estatal, y además hay alguna infraestructura mínima para los equipos de nivel distrital. La infraestructura y el personal son grandemente subsidiados por las MACS ápices, las cuales, a través de un proceso de planeación de negocios, está intentando apartar a los miembros MACS de los subsidios. Sin embargo, todavía se requieren niveles significativos de apoyo en el sistema.

Este caso examina a la MACS de Jeevan, una MACS de nivel sub-distrital, una de las 108 que están dentro de la federación ASP. La MACS Jeevan tiene 1020 miembros y 68 SHGs. La densidad de la población es de 190 personas por km². La naturaleza remota de este caso es también más socio-cultural que geográfica. La federación está mayormente compuesta con mujeres de casta más baja, quienes han sido líderes en cada nivel. El caso permite un contraste interesante cuando se compara con el modelo de enlace PACS-SHG.

LPD, Indonesia

Las LPDs (Lembaga Perkreditan Desas) son instituciones financieras con base en los pueblos en Indonesia que han sido promovidas por el gobierno provincial. Las LPDs han injertado su gobernabilidad y manejo en instituciones de costumbres locales como una manera de asegurar la propiedad local y la accesabilidad. Al poner de base la institución financiera en cada pueblo ha permitido a las LPDs lograr una cobertura amplia y remota a través de costos más bajos y de propiedad local, al igual que un nivel alto de aceptación y confianza entre la gente local. Como las LPDs son de propiedad del consejo tradicional, y manejadas en parte por leyes tradicionales, la rendición de cuentas de parte de los miembros hacia la MOI es alta.

Las LPDs fueron escogidas porque tienen alta penetración en Bali, Indonesia donde el 90% de los hogares son miembros de una de las más de 1.200 LPDs. Aún las islas tienen sus contextos remotos. En este caso, la LPD de Muntigunung es una de las 156 LPDs en Karangasem Regency/Distrito. Muntigunung fue identificado por funcionarios locales como el asentamiento más remoto y pobre en los cerros, con irrigación pobre y pobre acceso a agua potable y localizado al menos 45 km de otra fuente financiera. La densidad de la población es de 400 personas por km² y la población depende grandemente de la agricultura, ya que está distante de los flujos de turismo. Esta LPD llega a 1.020 miembros (todas amas de casa en la *desa adat*) con 249 prestatarios y 88 ahorradores.

Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos, Niger

Niger es el más antiguo y grande, y uno de los más remotos programas de CARE, para las asociaciones comunitarias de ahorros y préstamos (VSLAs) en el África. Programas similares con una similar aunque adaptada metodología existe en otros trece países Africanos. A través de la metodología, CARE ha animado la formación de fondos de préstamos de los pueblos compuestos de ahorros de los miembros, usando una metodología simple con límites de tiempo y metodología de préstamos. CARE trata de limitar el involucramiento externo a un año de entrenamiento y seguimiento. El número de miembros en las VSLAs de Niger son actualmente cerca de 50.000. Mientras algunas de estas asociaciones de ahorros y préstamos son totalmente auto-manejadas y desembolsan dinero al final de sus ciclos de uno a tres meses, otras han venido a la red y se enlazan a las instituciones financieras incluyendo las cooperativas. CARE también está usando las redes como un trampolín para actividades no financieras tales como “cereal banks”. Para este caso, 25 VSLAs fueron escogidas en la Región de Tahoua incluyendo las VSLAs que están en red y las que. La densidad de la población en esta área es de entre 10-25 personas por km².

MC2s, Camerún

Las asociaciones mutuas o fondos mutuos tienen una fuerte reputación en Africa Occidental por su cobertura rural. Este caso de estudio examina dos Sociedades Comunitarias de Crecimiento (Mutuelle Communautaire de Croissances) (MC2s) en Camerún, parte de una red grande que cubre 62.744 miembros a través de 64 MC2s. Las dos MC2s, Njinikom y Bambalang, están localizadas en dos localidades rurales en la provincia del Noreste de Camerún situadas a 65 km y 85 km respectivamente de Bamenda, la ciudad principal de la provincia. La densidad de la población en el área de estudio es de 107 personas por km². Las dos MC2s tienen 3.512 miembros, más de la mitad de los miembros se encuentran en dicha provincia. En general, la red de MC2 tiene 62.744 miembros. Presentan un buen contraste entre una MC2 fuerte y una débil en términos de gobernabilidad y desempeño financiero.

El caso examina el conjunto complejo de relaciones de MC2s, incluyendo su propia estructura ápice emergente, subsidio gubernamental, soporte de una organización promotora no gubernamental y enlaces con proveedores de mercado. Las MC2s ofrecen una variedad de productos de ahorros y préstamos, entrenamiento y otros servicios no financieros para individuos y grupos. Los grupos incluyen “tontines”-grupos de ahorros y préstamos informales afiliados con asociaciones locales de agricultura y de mujeres-que son comunes a lo largo de Camerún. De particular interés para la cobertura remota es su uso de familiares que migraron, como una fuente clave de fondos y otras maneras que ellos han logrado para asegurar enlaces de mercados.

Mixtlán SACCO, México

Las cooperativas o federaciones grandes con economías de escala, una presencia urbana y rural y una base de activos estable, puede ser una solución para los retos de las MOIs descentralizadas. En parte, la política y el régimen regulador de México han fomentado la consolidación y escala en las instituciones de microfinanzas y en las MOIs.

Este caso examina a Mixtlán, una SACCO rural. Es parte de la Federación UNISAP, una federación urbana-rural grande y altamente clasificada. UNISAP tiene más de 350.000 miembros en México, de los cuales, 19.155 son rurales. La cooperativa Mixtlán, con 3.452 miembros, cubre más de 40 localidades en la cordillera del norte del Estado de Jalisco. Mixtlán trabaja en un área rural y remota con una densidad poblacional de seis personas por km². El proveedor de aportes más cercano está a 257 km y se usan cobradores remotos en algunas localidades rurales. Mixtlán es una de las pocas cooperativas rurales dentro de UNISAP (Federación Cooperativa), la cual es una federación en gran parte urbana (más del 70% de sus miembros están en áreas urbanas). Dentro de las MOIs rurales, Mixtlán mostró una de las tasas más altas de penetración local, cercana al 90%. La escala de la federación ha provisto eficiencias importantes y la presencia urbana es crucial para los enlaces del mercado incluyendo transferencias de fondos, un servicio altamente solicitado por miembros remotos.

Cooperativa Jardín Azuayo, Ecuador

Una forma para que las cooperativas grandes alcancen las áreas rurales y remotas es proveer servicios con base urbana, que puedan proveer balanceo o equilibrio en la liquidez y proveer subsidios cruzados a puntos de servicio más pequeños y costosos. El caso de la Cooperativa Jardín Azuayo presentado aquí funciona contrario a esta lógica. Es una cooperativa rural en gran parte (80.378 miembros) con veinte de sus veinte-y-tres oficinas en áreas rurales.

Este caso examina cinco oficinas rurales con 29.260 miembros en el sureste abarcando tres provincias. La densidad de la población es de un promedio de 39 personas por km² donde están las oficinas. Jardín Azuayo usa un modelo de gobernabilidad representativa descentralizada en cada oficina complementado con la educación de los miembros para apoyar la participación de los miembros. Este caso también demuestra un revés en la tendencia de desvío rural (el tomar ahorros de las áreas rurales para financiar los préstamos urbanos) común en Ecuador y otras partes. Es una cooperativa auto-financiada que exitosamente ha cambiado de un sistema de auto-regulación a una supervisión prudencial por la Superintendencia de Bancos y Seguros.