

Coady International Institute/Ford Foundation

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

Los Ahorros y las Plantas ‘Lazo de Amor’:
¿Cómo se Define la Buena Gobernabilidad para las Instituciones de Propiedad
de sus Miembros en Áreas Remotas?

Nanci Lee

COADY
INTERNATIONAL INSTITUTE
ST. FRANCIS XAVIER UNIVERSITY

con financiamiento de **FORD FOUNDATION**

Antigonish, Nova Scotia, Canada • Diciembre 2007

LOS AHORROS Y LAS PLANTAS ‘LAZO DE AMOR’: ¿CÓMO SE DEFINE LA BUENA GOBERNABILIDAD PARA LAS INSTITUCIONES DE PROPIEDAD DE SUS MIEMBROS EN ÁREAS REMOTAS?¹

Era nuestra primera reunión para los nuevos miembros de la junta de un fondo comunitario de inversiones en un barrio de la región norte de Halifax, Canadá. Los miembros del comité vecinal (asociaciones vecinales y ciudadanos interesados) habían pasado los últimos cinco años elaborando este plan y obteniendo el financiamiento inicial. Nosotros, los miembros nuevos de la junta, éramos una extraña mezcla de planificadores profesionales, desarrolladores comunitarios, y residentes locales, algunos de los cuales habían llegado del comité comunitario. Un 75% éramos de la comunidad. En la primera reunión, durante las presentaciones, una antigua maestra que se había transferido del comité a la junta, miró alrededor de la sala. Sonrió y dijo, ‘tengo fichado a cada uno de ustedes, en particular a los que vienen de afuera’.

Esto es la gobernabilidad en su estado más simple: representación, el compromiso de cumplir con sus responsabilidades, riesgo y, en estas circunstancias informales, culpabilidad. Lógicamente, la buena gobernabilidad en microfinanzas, sobre todo como se practica en instituciones de propiedad de sus miembros en áreas remotas es mucho más compleja que esto. Sin embargo, las líneas directrices son las mismas: igualdad de tratamiento y un compromiso de cumplir con sus responsabilidades. La buena gobernabilidad es una serie de relaciones y estructuras que resguardan eficazmente la estrategia de la organización, manejan el riesgo, garantizan un acceso justo a los servicios y garantizan responsabilidad fiduciaria y conformidad legal.

Para comenzar, las instituciones de propiedad de sus miembros (member-owned institutions – MOI) que brindan servicios financieros no son homogéneas. Incluyen asociaciones de servicios financieros, grupos de autoayuda, asociaciones comunitarias de ahorros y créditos, mismo modelos híbridos cuyos clientes son los accionistas primarios en una compañía de acciones. Si bien es difícil percibir la diferencia entre las MOI y otros intermediarios financieros democráticos y de base, las MOI tienen dos características que afectan a la buena gobernabilidad – su estructura de propiedad y los procedimientos para la toma de decisiones y vigilancia:

- Estructura de propiedad
 - i. **El propio capital de los propios miembros (acciones, ahorros y/o capital interno rotativo) es una fuente de fondos fundamental** (algunas MOI no tienen acciones)
 - ii. Los miembros son tanto propietarios como usuarios (a veces gerentes) de la entidad y generalmente se los denomina miembros²
 - iii. La entidad legal es una asociación, cooperativa, sociedad, o red/ federación³
- Participación de los miembros en la toma de decisiones y en la vigilancia

¹ La autora agradece encarecidamente a Susan Johnson y Brett Matthews que en las revisiones de pares leyeron el documento cuidadosamente y brindaron sugerencias útiles, así como los valiosos comentarios de los miembros del equipo de investigación interno (Madelaine Hirschland, René Chao-Beroff, Malcolm Harper and Derek Cameron).

² Los no-miembros también pueden ser clientes pero su participación generalmente se mantiene como un bajo porcentaje de la base de clientes general.

³ Se considera que una compañía de accionistas es de propiedad de sus miembros cuando los miembros/clientes son en su mayoría accionistas.

- i. La utilización del capital de los miembros les da el derecho a los miembros a participar en la toma de decisiones⁴
- ii. Los miembros eligen a la Junta Directiva o a la entidad de gobernabilidad y a menudo ésta está compuesta por miembros
- iii. Los miembros se supervisan ellos mismos o supervisan a otros que actúan en nombre de ellos

Estas características parecen claras. Aquellos que brindan el capital de la entidad tienen derecho a gobernarla. Sin embargo, el nivel en que una institución es de propiedad de sus miembros no es claro ya que existe una variada gama de aplicaciones de tanto la estructura de propiedad como la toma de decisiones por parte de los miembros. Si para que sea de propiedad de sus miembros una institución debe tener base en el capital de sus miembros, ¿qué porcentaje de la fuente de fondos debe ser interno en comparación con capital externo o subvenciones? Algunas veces se denomina a las MOI instituciones con orientación en ahorros. Se considera que demasiado capital externo y subvenciones (en comparación con el capital de los propios miembros) representan amenazas para la gobernabilidad ya que podrían dominar los no-miembros y particularmente los prestatarios. Por ejemplo, las cooperativas que reciben apoyo del Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorros y Crédito (WOCCU) tienen políticas que limitan el capital externo al 5% (WOCCU, 2007).

Los modelos de bancos comunitarios, por ejemplo, que no tienen su propio fondo interno para prestar o que no controlan la mayoría de las políticas y tomas de decisión, no se considerarían de propiedad de sus miembros. Muchas MOI tienen alianzas o dependen de instituciones con base en no-miembros tales como entidades gubernamentales o entidades técnicas financiadas por organizaciones donantes. Muchas dependen altamente de subsidios. ¿Los MOI sólo se pueden considerar de propiedad de sus miembros cuando se independizan de los subsidios? Un cierto nivel de ‘subsidio inteligente’ en áreas remotas ¿es necesariamente dañino para las instituciones de propiedad de sus miembros?

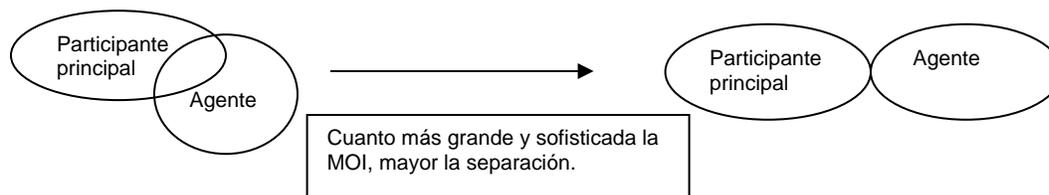
En un amplio estudio de finanzas rurales, Nagarajan y Meyer (2005) indicaron que las MOI tienen el mayor potencial para llegar a áreas remotas y pobres siempre que se puedan resolver los problemas de gobernabilidad. Como todas las IMF, las MOI buscan mecanismos apropiados para la transparencia, control y el cumplimiento de responsabilidades. Sin embargo, los miembros de una MOI, y no sólo la Junta Directiva, tienen la oportunidad de mejorar el cumplimiento de responsabilidades mediante sus contribuciones y mediante la responsabilidad que tienen en la toma de decisiones, vinculada a las contribuciones.

El mayor desafío en la gobernabilidad de los miembros es el dilema participante principal-agente. Siempre que los miembros estén actuando directamente en nombre de ellos mismos y protegiendo su capital, existe cierta responsabilidad por sus acciones. El desafío yace en la capacidad de un miembro (participante principal), sobre todo si vive en un área remota, de supervisar a otra persona, alguien que está actuando en su nombre para llevar a cabo actividades de gerencia (es decir, ser un agente). Es posible que las MOI no tengan la capacidad, nivel de alfabetización, poder o recursos para garantizar que sus representantes en la toma de decisiones cumplan con las responsabilidades que se les han otorgado.

⁴ Puede ser un miembro, un voto o una acción, un voto. Este principio tiene muchas adaptaciones.

Es esclarecedor examinar de qué manera los diferentes tipos de MOI afrontan el dilema participante principal-agente. A medida que la MOI se agranda y torna más sofisticada, aumenta la distancia entre el participante principal y el agente. Consecuentemente, los mecanismos para la gobernabilidad y vigilancia se tornan más complejos y costosos.

Figura 1:



La buena gobernabilidad ocurre cuando las MOI logran dar una salida satisfactoria a este dilema y a los riesgos que lo acompañan. Si no hay una vigilancia adecuada existe un riesgo que algunos miembros dominen el proceso de gobernabilidad o que dominen el acceso a los servicios, o mismo que cometan un fraude. Una MOI con gobernabilidad sólida tiene la capacidad de crear un ‘campo de juego’ justo para los miembros mediante la combinación correcta de incentivos para la propiedad, toma de decisión por parte de los miembros, y otros mecanismos de control.

Para lograr una mayor comprensión de lo que esto implica en los diferentes tipos de MOI, este estudio examinó siete estudios de caso institucionales desde la perspectiva de las asociaciones de base y de sus miembros. Se utilizaron cuatro temas de investigación que direccionaron al estudio:

- ¿Qué aspectos son importantes en el diseño de una buena gobernabilidad para MOI en áreas remotas?
- ¿Cuál es el rol de la participación de los miembros en la buena gobernabilidad de los miembros?
- ¿Cuáles otros mecanismos pueden ser necesarios para el control y para asegurar el cumplimiento de responsabilidades?
- ¿Qué factores influyen la percepción de los miembros en cuanto a la propiedad?

Un supuesto subyacente aquí es que, si está bien diseñada su participación, los miembros pueden mejorar el grado en que se cumplen responsabilidades en la gobernabilidad. Con este propósito, se evaluó la ‘buena gobernabilidad’ mediante el estudio de seis elementos de la buena gobernabilidad: confianza de los miembros y su percepción de la propiedad; la relación entre el capital de los miembros y nivel de cobertura de las MOI; la relación entre la participación de los miembros en la toma de decisiones y la buena gobernabilidad; mecanismos de control interno; evidencia y características de la influencia de los miembros en el cumplimiento de responsabilidades y el manejo de riesgos.

Los estudios de caso

Se seleccionaron siete estudios de caso en base a su potencial para la cobertura remota y su capacidad de brindar lecciones sobre mecanismos de buena gobernabilidad. En el Apéndice A se brindan mayores detalles sobre estos estudios de caso. Se recogió información cuantitativa, operativa y financiera en las asociaciones de base y sus sucursales. Se llevaron a cabo entrevistas con informantes clave de la administración y del segundo nivel. Se implementaron grupos de enfoque con una muestra de los miembros en áreas remotas sobre temas que incluyen: estructura de la propiedad; fuente y utilización de fondos; participación de los miembros en la toma de decisiones;

mecanismos para asegurar el cumplimiento de responsabilidades; efecto de la participación de los miembros en la gobernabilidad (es decir, diseño de productos, dominación, fraude, beneficios no-financieros); y valor de la propiedad de los miembros. El estudio también examinó los mecanismos de control interno (controles contables; controles administrativos; controles de riesgo crediticio; señales de alarma; y métodos informales de control interno para MOI a nivel de grupos/asociaciones. Para mayor detalle en cuanto a las herramientas específicas que se utilizaron para comprender la gobernabilidad ver Apéndice B.

Estos casos varían entre asociaciones pequeñas semi-formales y cooperativas inscritas y reguladas. Las Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos (Village Savings and Loans Associations – VSLA) en Níger son ROSCA pequeñas que no están inscritas, mayormente de duración limitada. Muchas están formando redes. Los grupos de autoayuda (self-help groups – SHG) son asociaciones de acumulación de ahorros y préstamos, o ASCA (asociaciones de acumulación de ahorros y crédito -accumulating savings and loans associations). Un caso examina SHG que se aliaron a sociedades cooperativas; el otro considera a SHG que están federados en varios niveles. Tanto las LPD como las MC2 son ejemplos de asociaciones con base en la comunidad. Mixtlán es una SACCO, parte de una federación mayormente con base urbana. Jardín Azuayo es una cooperativa mayoritariamente con base rural, con oficinas rurales. La siguiente figura ilustra las diferentes estructuras de gobernabilidad y propiedad de las MOI que se examinaron.

Figura 2: Diferentes estructuras de gobernabilidad de MOI

	VSLA Níger	SHG aliados a PACS, India	SHG federados en MACS, India	LPD con base en la comunidad, Indonesia	MC2 con base en la comunidad, Camerún	Mixtlán SACCO, México	Oficinas rurales de Jardín Azuayo, Ecuador
Rol como propietario	Ahorros y acciones tanto a nivel de la asociación como de la red	Ahorros a nivel de grupo y de PACS. No hay acciones. Cada grupo es un miembro de la PACS sin derecho a votar.	Miembros individuales de grupos y MACS. Los grupos son propietarios del segundo y tercer nivel.	Cada miembro de la comunidad. La LPD es propiedad del consejo consuetudinario que es propiedad de la comunidad. No hay acciones.	Acciones de capital de las élites de la comunidad que han migrado a la ciudad (para el comienzo) además de las acciones y ahorros de individuos y grupos.	Acciones y ahorros de los miembros (un miembro-un voto)	Acciones, ahorros de miembros (un miembro – un voto)
Tamaño de membresía (a nivel nacional)	50.000 (anteriormente 500.000)	615.000 Todas sociedades cooperativas primarias	65.520 Federación	743.000 (estimación)	62.744	355.558 federación 19.155 (rural)	80.378
Densidad poblacional	10-25 personas por km ²	405 personas por km ²	190 personas por km ²	400 personas por km ²	107 personas por km ²	6 personas por km ²	39 personas por km ² (promedio)
Tamaño y características del foro más pequeño de participación de miembros	21 por grupo	16 por grupo	15 por grupo	Asamblea General (anual) = 1020 miembros	1756 promedio por MC2 (disponibilidad de una caja para temas confidenciales – mensual)	3.542 a nivel de SACCO. El agente rural no es eficaz para este rol.	25 por consejo distrital o vecinal
Tamaño de la muestra	552 miembros 25 VSLA	1.382 miembros 85 SHG	1.020 miembros 68 SHG	1.020 miembros	3.512 miembros	3.452 miembros	29.260 5 oficinas rurales
Red o alianzas	Sin alianzas, con alianzas y red de segundo nivel para algunos	SHG aliados a PACS (tres niveles)	SHG base de red de tres niveles	LPD vinculadas mínimamente. No hay niveles.	MC2 base de red de dos niveles. Recaudadores remotos.	Mixtlán es parte de federación urbana-rural UNISAP. Recaudador remoto.	JA una cooperativa mayoritaria rural con oficinas
Intermediación financiera en el primer y segundo nivel	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Beneficios y derechos para miembros	Ahorros y acciones en ambos niveles.	Nivel PACS – acceso a préstamos.	Representación directa y participación en ganancias	Voto y participación de la comunidad en ganancias. Rep. mediante jefe de familia.	Voto, participación en ganancias, representación.	Voto, participación en ganancias, representación.	Voto, participación en ganancias, capacitación en representación.

La información es de 2006 a menos que se indique de otra manera

Se eligieron diferentes modelos de MOI para obtener una mayor comprensión de los aspectos particulares de la buena gobernabilidad de los miembros que influyen en diversos tipos de MOI y MOI de tamaños variados. ¿Cuáles son las diferencias que influyen en la gobernabilidad de MOI? ¿Cuáles son las características generales que surgen en los diferentes tipos de MOI? ¿Una VSLA

tiene lecciones que puede compartir con un SHG? ¿Una cooperativa formal tiene riesgos y controles parecidos a los de las asociaciones más pequeñas?

¿Qué aspectos son importantes en el diseño de una buena gobernabilidad para MOI en áreas remotas?

Los estudios de caso representan una variedad de modelos de gobernabilidad. Los casos indican ciertas características de la buena gobernabilidad que se aplican a los diferentes modelos de MOI y otras que son específicas para ciertos tipos de MOI:

- En todos los casos, la confianza de los miembros y su sentido de propiedad – aspectos esenciales para una sólida gobernabilidad – estaban fuertemente ligados a los ahorros y reembolsos
- Los diferentes modelos de MOI estaban afectados por diferentes abordajes y desafíos de la gobernabilidad:
 - En grupos autónomos, procedimientos simplificados les permitían a los miembros ‘ser testigos’
 - En grupos que estaban en red y vinculados, la gobernabilidad era más dificultosa
 - Los modelos basados en la comunidad que se montaban a la estructura de gobernabilidad local también implican desafíos
 - En MOI más grandes, la descentralización les permitía a los miembros ejercer una vigilancia externa
- En las MOI existe tensión entre la vigilancia de los miembros y la necesidad de estandarizar el control

En todos los casos, la confianza de los miembros y su sentido de propiedad estaban fuertemente ligados a los ahorros y reembolsos

Las percepciones de propiedad y confianza estaban ligadas a las diferentes maneras en que los miembros sentían que la MOI era de ellos, sobre todo en cuanto a su interés en el capital. Comúnmente se escuchaban expresiones como: ‘nuestro dinero’, ‘nuestra institución’, ‘nuestra comunidad’. También esperaban tener fácil acceso a su capital (esto se consideraba necesario en áreas rurales), seguridad de sus fondos y rendimientos o ganancias razonables para sus familias o comunidades.

Figura 3: Percepción de la propiedad por parte de los miembros

	VSLA Níger	SHG aliados a cooperativas agrícolas primarias	SHG federadas en MACS	LPD con base en la comunidad, Indonesia	MC2 con base en la comunidad, Camerún	Mixtlán SACCO, México	
Características identificadas por los miembros que afectan la confianza y la propiedad de los miembros	A nivel de VSLA es el acceso a montos predecibles; servicio más cercano; liquidez; seguridad.	A nivel de SHG: El interés regresa como ganancia; pocos trámites burocráticos; disponibilidad de montos pequeños como y cuando se necesiten; seguridad.	Movimiento social. Entienden que es su propiedad. Percepción que hay menores tasas, préstamos más grandes, y personal de fácil acceso para su membresía en cada nivel. Seguridad.	Seguridad de los depósitos. Acceso al dinero aún si la oficina está cerrada. Confianza en los gerentes. 'Es nuestra institución'. Las ganancias ayudan a la comunidad.	En nuestra comunidad. Personal local. Nosotros elegimos la junta y nos rinden cuentas. Invierte en la comunidad.	Seguridad de los depósitos. Se conoce al personal local y a la gerencia.	Crecimiento de la institución. Brindan asistencia para apoyar a las familias y para que los niños puedan estudiar. Seguridad de los depósitos. Acceso a productos como la transferencia de fondos. Rapidez del procesamiento de préstamos. Buen trato.

En las MOI que utilizaron un modelo de grupo, surgió un patrón de la percepción de 'propiedad' por parte de los miembros. Los miembros de VSLA y de SHG en particular eran conscientes de que el interés que se les cobraba en los préstamos a nivel de la asociación/grupo regresaba más tarde como ganancia. No tenían una conexión tan grande con los ahorros depositados en el segundo nivel porque no percibían que los ahorros fueran de ellos o que las ganancias fuesen muy elevadas. Curiosamente, este era el caso aún cuando las asociaciones/grupos estaban federados o en red.

Cuando no había ningún vínculo claro entre sus ahorros y ganancias (en el sentido de ganancias por interés/beneficios), estos grupos/asociaciones formaban sus propias alianzas con otras instituciones financieras si podían conseguir mejores servicios. De esta manera, sus relaciones con los niveles superiores eran mucho más contractuales. Si bien asociaban cierto nivel de propiedad de los miembros con estos, no dudaban en buscar mejores ofertas si existían. Los miembros de Mixtlán dijeron que utilizarían otros servicios si hubiera otros que fueran más flexibles. Los SHG que formaban parte de la federación ASP y que se encontraban en un contexto más competitivo, utilizaron servicios que iban más allá de los del segundo nivel. La propiedad en sí no era una razón suficiente. Los miembros exigían servicios competitivos y buscaban servicios complementarios si las MOI no los proveían de manera adecuada.

Si bien los servicios financieros competitivos eran importantes, el sentido de propiedad de los miembros no se limitaba a los incentivos económicos correctos. Los miembros también sentían un fuerte sentido de propiedad porque la institución estaba ubicada en la comunidad y beneficiaba a la comunidad a nivel social también. Tanto Ecuador como Camerún tenían estrictas normas sobre la reinversión del exceso de liquidez en la comunidad local en vez de que fuese aspirado hacia niveles más altos o que se reinvirtiera en áreas urbanas. Este era un tema importante para los miembros en cuanto a cuán propietarios se consideraban. También era el caso en las LPD en que las ganancias se utilizaban para la comunidad. Los miembros de las LPD, por ejemplo, determinan juntos de qué manera utilizar el 20% de las ganancias que están destinadas para el desarrollo de la comunidad.

Debido a la calidad remota de las localidades y la incapacidad de la mayor parte de la gente de tener un acceso directo al mercado, las MC2 brindan a sus miembros fertilizantes, químicos y semillas que se compran a precios mayoristas en las ciudades. Los miembros compran estos insumos a precios que incluyen los gastos de la transacción. Los miembros de las MC2 también dijeron que las inversiones en la comunidad, como los depósitos, no serían posibles de otra manera. Los miembros de Jardín Azuayo mencionaron la oportunidad de educarse más o de recibir capacitaciones al igual que las oportunidades de estudio para sus hijos. En Níger, los miembros de las VSLA mencionaron que las actividades comunitarias como los bancos de granos eran servicios importantes de la red. Los ancianos indicaron que los bancos de granos habían mejorado la seguridad alimentaria en el área.

Lógicamente, es importante entender cómo logran las MOI mantener estas actividades sociales/comunitarias. La fuente de los fondos (interna vs. externa) puede afectar la sostenibilidad así como la gobernabilidad. La Cooperativa Jardín Azuayo en Ecuador utiliza la diferencia entre los fondos que se juntan y los que se distribuyen para financiar la educación de los miembros – esto incluye cursos en cómo participar en la gobernabilidad de manera más eficaz. Las LPD designan un porcentaje de las ganancias para la comunidad, cuya utilización decide la comunidad. En estos ejemplos, se utilizan las ganancias para financiar actividades comunitarias. Sin embargo, en el caso de Níger, en que estas actividades están altamente subsidiadas (de hecho, los subsidios representan la mayor fuente de fondos), las actividades sociales corren el riesgo de comprometer la base de la asociación misma.

Figura 4: Capital de miembros vs. otras fuentes de fondos

Fuente de fondos	Redes de VSLA Níger	PACS India (miembros SHG)	MACS India	LPD Indonesia	MC2 Camerún	Mixtlán SACCO México	Oficinas rurales de Jardín Azuayo Ecuador
Acciones de capital como % Total	14%	0%	7%	0%	26%	0,5%	6%
Ganancias retenidas como % total	n/a	n/a	3%	6%	4%	-1%	3%
Ahorros como % Total	34%	75%	6%	64%	48%	98%	85%
Voluntario con intereses?	Interés obligatorio	Interés obligatorio	Interés obligatorio	Interés voluntario	Interés voluntario	Interés voluntario	Interés voluntario
Crédito externo % Total⁵		25%	46%	24%	8%	2%	0,4%
Donaciones como % Total	52% ⁶		33%	1-2%	7%	0,5%	6% (en 2003 era 16%)
Otros % Total			5%	4%	7%		
Total capital y pasivos	100%	100%	100%	100%	93%	100%	100%

En algunos casos en áreas rurales se justifica el subsidio sobre todo para estimular la cobertura en áreas a las que de otra manera no se llegaría. Sin embargo, el crédito externo y los subsidios pueden afectar a los miembros al darles la impresión que no es necesario que rembolsen. Por ejemplo,

⁵ Todos préstamos comerciales de corto plazo salvo LPD que es un préstamo concesionario del gobierno provincial y un pequeño préstamo a largo plazo por una MC2

⁶ Elevado debido al subsidio de los bancos de cereales y otras actividades colectivas

cuando se les preguntó por qué había ocurrido un default, algunos miembros de los SHG que estaban aliados con cooperativas en India indicaron que las cooperativas se podían arreglar sin su dinero. Describieron a la cooperativa como una entidad con muchos clientes más allá de los SHG (aunque estos formaban un 25% de la base de depósitos). También indicaron que los préstamos de la cooperativa eran dinero del gobierno: 'No sabíamos que era nuestro dinero'. Los programas de alianzas presentan un fuerte potencial para expandir la cobertura en áreas rurales. Sin embargo, también implican que los grupos probablemente abarquen un porcentaje mínimo de la base de clientes general. Esta distancia puede afectar el sentido de propiedad y el rendimiento.

De manera contrastante, en los casos que el capital interno era elevado en relación al capital externo o subsidios, los niveles de confianza de los miembros eran elevados y la gobernabilidad, sólida. El tipo de capital interno parecía menos importante. De hecho, y en discusiones con miembros, la mayoría no distinguía la diferencia entre acciones de capital y ahorros. Las acciones de capital en verdad representaban un porcentaje muy bajo de los fondos en general. Los SHG miembros en las PACS y las LPD miembros no contribuyen acciones de capital en absoluto, sólo ahorros y, en general, los ahorros de los miembros eran una fuente más importante de fondos para las MOI y para el sentido de propiedad y confianza de los miembros.

Los miembros demostraban su confianza al depositar y hacer crecer sus ahorros en la MOI. La alta movilización de ahorros (en relación con otras fuentes de fondos) y el crecimiento de ahorros son señales de confianza de los miembros. Por ejemplo, la Cooperativa Jardín Azuayo en Ecuador, una de las MOI más sólidas en cuanto a la gobernabilidad, dio cuenta de un crecimiento del 54% en el total de depósitos voluntarios entre 2005 y 2006 y un crecimiento del 77% en los depósitos a plazo. Las LPD se ubicaban en los casos con gobernabilidad más débil, con una disminución del 95% en depósitos voluntarios durante el mismo período. Los miembros de los VSLA y SHG descentralizados preferían ahorrar a nivel de grupo ya que sentían que es más seguro sacar préstamos y ahorrar a ese nivel.

Deben equilibrarse cuidadosamente las contribuciones de capital de los miembros para que ciertos miembros o grupos miembro no dominen el proceso de toma de decisiones debido al tamaño relativo de sus contribuciones. Por ejemplo, las MC2 (Camerún) tuvieron dificultades con ciertos miembros dominando el acceso a los préstamos. Esto no es sorprendente considerando que las élites de la comunidad contribuyen 55% de las acciones de capital en las asociaciones de MC2. El ligar la cantidad de acciones y los préstamos también puede llevar a este tipo de dominación.

Las diferentes MOI utilizan diferentes abordajes para la gobernabilidad

En los estudios de caso, se identificaron algunos modelos característicos de MOI que utilizaban abordajes diferentes para la gobernabilidad:

- a. Grupos autónomos que dan salida en efectivo
- b. Grupos o asociaciones que estaban vinculadas a otras instituciones financieras o que formaban una red entre ellas mismas
- c. Modelos basados en la comunidad que se montaban a las estructuras de gobernabilidad locales
- d. MOI representativas de mayor tamaño tales como las cooperativas

Los dos extremos del espectro, los pequeños grupos descentralizados y las MOI de mayor tamaño parecen tener las formas más sólidas de gobernabilidad y cumplimiento de responsabilidades. El modelo de salida en efectivo a nivel de grupo mantiene la responsabilidad del cumplimiento de obligaciones en manos de los miembros. Cada quien es su propio intermediario financiero y le rinde

cuentas a un pequeño grupo de miembros. Las redes o cooperativas más sofisticadas, como Mixtlán, MC2 y Jardín Azuayo, pueden combinar eficazmente los controles internos con la regulación y supervisión externas incluyendo auditorías. En parte pueden hacer esto porque hay un nivel de estandarización en todo el sistema. En cuanto a la arquitectura, la planta lazo de amor⁷ parece ser una metáfora apropiada. Existe cierto nivel de organización de los miembros y autonomía en el nivel de la base pero estos deben ser consecuentes con el sistema en general para que haya control.

Los otros dos modelos tienen problemas con el control para resguardarse de los riesgos que emergen al operar en esa área poco definida entre las normas simples e informales y las regulaciones institucionales más complejas. Esto incluye VSLA que recientemente formaron redes, SHG con alianzas, SHG federados y sistemas con base en la comunidad como las LPD que tiene alianzas mínimas o monitoreo.

Lógicamente, el nivel de sofisticación afecta tanto la complejidad de la gobernabilidad como los costos. A medida que los sistemas y la selección de productos se tornan más complicados (MC2, Camerún; Mixtlán, México; Jardín Azuayo, Ecuador) se requiere una gerencia capacitada profesionalmente. Por eso, la vigilancia de los miembros es más dificultosa y los costos son mayores. Si los costos aumentan, normalmente eso implica que se limita la cobertura. Asociaciones con menores costos, como las minimalistas VSLA de Níger que dan salida en efectivo, y no están en red, los SHG y LPD basados en la comunidad (Indonesia) tenían cientos de miles de miembros a nivel nacional en comparación con las decenas de miles de clientes cubiertos por sistemas más sofisticados y en red. Mismo los SHG con alianzas son un modelo ligeramente más barato que los SHG federados en cuanto a costos de salarios comparados con la amplitud de la cobertura.

⁷ También llamada 'cintas' o 'malamadre' (N. de T.)

Figura 5: Mecanismos de control de diferentes instituciones de propiedad de sus miembros

	Grupos de salida en efectivo	Grupos que acumulan fondos	MOI pequeñas representativas	MOI medianas representativas	MOI grandes representativas
Características principales que afectan la gobernabilidad	Normas informales. Reglas no escritas.	Normas informales. Reglas escritas (mayormente externas) y no escritas.	Normas informales. Reglas internas escritas y no escritas.	Tamaño y sofisticación. Reglas internas escritas. Controles internos y externos.	Tamaño y sofisticación. Reglas internas escritas. Controles internos y externos.
Ejemplos de casos	VSLA	SHG; VSLA en red y que acumulan	LPD y MC2 Asociaciones en red	SACCO mexicano Asociaciones en red	Cooperativa de Ecuador
Mecanismo de control	Dar salida en efectiva y presencia de miembros testigos en cada reunión. Memoria de saldos y estatutos. Recitación oral de las reglas Simplicidad	Caja de seguridad Miembros testigos Libreta bancaria para miembros Frecuencia de reuniones Liderazgo Contabilidad simplificada	Ancianos y líderes de la comunidad Reuniones con miembros Reglas y leyes consuetudinarias Políticas de control interno	MIS y control interno Los miembros están representados La gerencia puede estar subcontratada Auditorías internas y externas Regulación	MIS y control interno Los miembros están representados La gerencia puede estar subcontratada Auditorías internas y externas Regulación
Punto ciego potencial	Transparencia	Dominación de miembros más poderosos Mecanismos demasiado sofisticados	Dominación de miembros más poderosos Mecanismos demasiado sofisticados	Capacidad de los miembros de garantizar el cumplimiento de las responsabilidades dentro del sistema Élite técnica	Capacidad de los miembros de garantizar el cumplimiento de las responsabilidades dentro del sistema Élite técnica

Categorías de Hirschland et al, 2007; Tabla elaborada por la autora.

Aquí hay dos sorpresas. Los índices de gastos operativos tanto de las VSLA en Níger como de Jardín Azuayo son un poco sorprendentes. Las VSLA tienen costos inusualmente elevados debido a las actividades sociales/colectivas que han afectado la estructura de gastos. Por otro lado, Jardín Azuayo, una cooperativa de mayor tamaño, había logrado economías de escala aunque se sacrificó en parte la profundidad de la cobertura.

Figura 6: Utilización de personal local vs. profesional

	VSLA Níger	SHG como miem- bros de PACS	SHG federa- dos en MACS	LPD con base en la comunidad Indonesia	MC2 con base en la comunidad Camerún	SACCO Mixtlán México	Oficinas rurales de Jardín Azuayo Ecuador
Membresía (a nivel nacional)	50.000 (anteriormente 500.000)	615.000 Nivel de PACS	65.520 Federa- ción	911.272 cuentas de ahorros	62.744	355.558 19.155 (rural)	80.378
Cantidad de miembros por empleado (sin incluir a la junta)	75-105*	320	340	255	95	375	1272
Salario promedio del personal como % real de RNB	0,5%	30%	88%	5,5%	1331%	66% 22% recolector remote	266%
Ahorros promedio por miembro como % de RNB per cápita	25**	2%	13%	0,7%	300%	15%	35%
Saldo de préstamo promedio por miembro como % de RNB per cápita	1%	22,1%	21,6%	1,3%	163%	35%	90%
Gastos operativos totales / promedio de bienes totales	358%	7%	7,9%	4%	13,8%	65,3%	4,35%

*Por agente comunitario; ** Allen, 2007

La adecuación de un sistema a su estructura de administración y gobernabilidad es tan importante como las ventajas y desventajas que se presentan en la relación entre costo y cobertura. Con las LPD y las MC2, parecía haber incongruencias en que el aumento en gastos operativos no aumentaba necesariamente el valor. Las LPD y MC2 tenían sistemas de información sólidos pero no todo el personal los utilizaba o entendía. Los sistemas de las LPD, por ejemplo, estaban más allá de lo que la junta podía entender, sobre todo en cuanto a los registros – le era difícil al personal local manejarlos, y más difícil le resultaba a los miembros supervisarlos. Es un sistema auto-manejado y casi auto-contenido que utiliza personal local de bajos costos, sin embargo tienen un sistema de administración de información altamente complejo basado en las evaluaciones CAMEL que fueron diseñadas para LPD con una base de activos mucho mayor (>US\$500.000). Para la mayor parte, como el caso de la LPD con un promedio de US\$20.000, se necesitan sistemas más simplificados que utilicen pocos índices principales y más énfasis en la comprensión de los ahorros.

Las MC2 parecen tener el problema opuesto. El personal de MC2 está muy bien remunerado en relación con la cobertura y RNB nacional pero el personal de las MC2 a menudo carece de la capacidad de analizar la información financiera y de rendir informes regularmente. La flexibilidad de las MC2 les permite a cada una determinar cosas locales como la rendición de información diaria (adecuada a la capacidad) y requisitos de garantías (utilizando objetos tradicionales). Si bien el control local amplía la profundidad de la cobertura, también implica que la rendición de información consecuente no siempre está disponible y que las políticas escritas no siempre se respetan. La MC2 de Njinikom tenía una política de control interno y sanciones más claramente definidas al igual que personal más sólido que en Bambalang lo que resulta en diferencias marcadas en la Cartera de Riesgo. El problema es encontrar el equilibrio justo entre la flexibilidad y el control. Tanto los

grupos descentralizados como las MOI más grandes y sofisticadas alcanzaron este equilibrio y eso se examina en más detalle a continuación.

En los grupos descentralizados, el proceso se simplifica para que los miembros puedan ‘ser testigos’

Los miembros indicaron un mayor sentido de propiedad a nivel del grupo/asociación y una mayor capacidad para influir en los productos y el acceso. Además de la seguridad, con frecuencia se indicaba la importancia de la flexibilidad y la liquidez como características para los miembros rurales. La flexibilidad en los servicios podría compensar por la mayor selección de servicios disponibles a través de las redes y alianzas. Estos arreglos requerían altos niveles de ahorros obligatorios para garantizar los préstamos a las asociaciones. Por ejemplo, en el caso de los SHG aliados con cooperativas agrícolas primarias en India, los grupos a menudo debían utilizar la totalidad del fondo interno como garantía y mismo así, en tanto miembros nominales (no totales), no tenían derecho a votar.⁸ Aún en los casos en que se les pagaba interés a las asociaciones, perdieron el acceso a pequeños montos de capital cuando los requirieran. En áreas rurales, en que las emergencias son comunes, la liquidez es primordial. Los miembros de asociaciones también eran conscientes de que el interés que ellos mismos cobraban les daba tasas de ganancia mucho más elevadas por su dinero.

Es importante que exista una percepción de propiedad para la lealtad de los miembros pero esto no garantiza que los miembros tomen el próximo paso de garantizar que cada quien y la institución cumplan con sus funciones. La percepción de propiedad a su vez tampoco garantiza que los miembros tengan la capacidad de hacerlo. Los mecanismos para el cumplimiento de responsabilidades deben estar bien diseñados.

A nivel del grupo pequeño o de la asociación, la garantía del cumplimiento de responsabilidades yacía en la simplificación de los procedimientos. En estos grupos, los miembros eran responsables tanto por la gerencia como por la gobernabilidad de la MOI (participante principal y agente). Hugh Allen se refiere a este proceso como ‘miembro como testigo’. Los miembros controlan al ser testigos directos de las transacciones y de las salidas en efectivo para controlar saldos. Cada reunión en esencia es una auditoría (Allen, 2007).

Las asociaciones de duración limitada, como las Asociaciones tradicionales de Créditos y Ahorros Rotativos (Rotating Savings and Credit Associations – ROSCA) mantenían las transacciones simples y utilizaban el estilo de gobernabilidad con testigos, normas locales para organizarse, y la oralidad. Las líneas directrices de NABARD para los SHG indican que las normas pueden ser orales o escritas. Siempre que existan, no importa si las normas son orales o escritas, los miembros son conscientes de ellas y éstas se implementan. Matthews (2007a) nota que los profesionales deben estar mucho más conscientes de las necesidades de control, y necesidades de administración de información, de los accionistas en sociedades predominantemente orales. La oralidad de muchas comunidades rurales es esencial para encontrar mecanismos de control interno que funcionen tanto para los miembros como para la vigilancia externa. Es por eso que la solución podría hallarse en una mayor transparencia mediante sistemas orales y más simples en vez de la ‘complejización’ de los sistemas tradicionales.

⁸ Los SHG son miembros nominales. La membresía completa les daría derecho a votar en la toma de decisiones pero limitaría el tamaño de sus préstamos. Implicaría que sus préstamos estén ligados a las contribuciones de acciones como con otros miembros. Para que sea accesible, sus acciones son mucho menores.

Uno de los valores agregados del apoyo técnico de CARE, Oxfam y CRS a las ROSCA tradicionales era fomentar la acumulación mediante el cobro de interés de los propios miembros para ellos mismos. Si continuaban dando salida en efectivo, aún existe un alto nivel de control. Sin embargo, la acumulación llega a otro nivel de sofisticación cuando el grupo decide no dar salida en efectivo. En vez, re-invierten parte de sus ganancias en la asociación y quizás hasta saquen un préstamo para financiar la cartera de asociación. La ROSCA se torna ASCA requiriendo una administración mucho más sofisticada de la fuente y utilización de fondos. Conforme las asociaciones empiezan a acumular sus fondos internos, a manejar diferentes tipos de pago de ahorros y de distribuciones, se deben sofisticar los mecanismos de control interno (governabilidad).

En los casos en que el grupo o la asociación ejerce un rol de intermediario financiero y no sólo se representa como un grupo de pasivos compuestos, los miembros pueden diseñar los productos directamente mediante el acceso flexible, pagos y períodos de gracia. También deben garantizar que haya un acceso justo a los recursos. En esto los miembros no sólo sentían que sus depósitos estaban más seguros, sino que la membresía en estos grupos les permitía controlar la toma de decisiones acerca de los productos. El mayor ejemplo de dominación en ese nivel era el de líderes de grupos que dominaban las conversaciones o tomaban decisiones sin consultar con los demás. La rotación de líderes es uno de los mecanismos que se utilizan con los SHG para minimizar la dominación pero no estaban rotando regularmente. Decían que las cualidades de liderazgo y la alfabetización, especialmente en áreas remotas, no se hallaban en todas las personas. De hecho, había casos en que líderes de grupo tomaban decisiones de manera unilateral. Sin embargo, los miembros pensaban que a nivel de SHG se puede monitorear a los líderes de grupo más de cerca ya que son de la misma comunidad. Las ROSCA son sistemas de distribución para miembros individuales y sus hogares. Las ASCA son un mini-intermediario financiero que, si bien simplificado, comparte elementos de administración financiera con IMF más sofisticadas.

En sistemas en red o de alianzas, la gobernabilidad se torna más difícil

Conforme las decisiones se enfocaban en la representación en niveles superiores o en la gerencia, la vigilancia de los miembros se torna más difícil y el sentido de propiedad, más difuso. En un ensayo reciente, argumenté que las instituciones de propiedad de sus miembros podían lograr 'lo mejor de los dos mundos' (relevancia y economías de escala) al ser locales o descentralizadas y tener alianzas o estar en red (Lee, 2006). De hecho, estos casos demuestran que el ser local y el tener alianzas es muy difícil para la gobernabilidad.

En estas situaciones, existen dos sistemas de gobernabilidad superpuestos, uno a nivel del grupo o de la asociación y otro referente al segundo nivel. Esto es difícil para los miembros, sobre todo en los casos que el segundo nivel recoge los ahorros de los grupos el rol de intermediación financiera garantiza una fuerte vigilancia. Los sistemas altamente auto-regulados o con muy poca supervisión, como el caso de los SHG federados o las sociedades cooperativas con grupos miembro, no se han demostrado adecuados.

Algunas alianzas, como en India, le permiten a los grupos mantener un cierto nivel de gobernabilidad y propiedad a nivel del grupo, manteniendo las transacciones relativamente simples. Una vez que están en red, sin embargo, los grupos o asociaciones (a través de sus líderes) deben manejar casos complejos de liquidez y la administración financiera en diferentes niveles. Los miembros se quejaban de la capacitación en contabilidad. '¿Para qué sirve?' preguntó un miembro. 'Queremos mejores servicios y préstamos sin retrasos. Si no, nuestros miembros nos preguntan por qué llegan tarde,' comentó otro miembro. El banco presiona al ápex para garantizar que la rendición

de informes se realice correctamente. Con mayor frecuencia, hay una tendencia impuesta a través de los bancos, NABARD e instituciones financieras para contar con una rendición de informes más amplia y clara por parte de los SHG. Inclusive, se examina la posibilidad de solicitar contabilidad de partida doble a los SHG. El riesgo es sobre-sofisticar el sistema al punto que los miembros no puedan elaborar los registros por su cuenta o no puedan supervisar a otros que los elaboren.

La adecuación quizás sea una consideración más importante que la capacitación. No hay capacitación (en cantidad o calidad) que pueda ser efectiva si el sistema no está diseñado para adecuarse a las capacidades de los miembros. Existe cierto movimiento dentro de las VSLA para simplificar la contabilidad y las transacciones con el objeto de aumentar el conocimiento de los miembros sobre temas financieros, para reducir la complejidad, y aumentar la transparencia. Por ejemplo, los que promueven las VSLA se debaten sobre si es ventajoso eliminar el libro mayor y reemplazarlo con el registro mediante libretas bancarias únicamente (Allen, 2007; Hendricks, 2007). Si bien esto puede ser verdad, eliminar el uso del libro mayor puede reducir sus capacidades para establecer alianzas si eso es lo que desean hacer en el futuro. La tensión yace entre mantener las VSLA simples, de duración limitada, y controladas por sus miembros y permitir o fomentar las redes y alianzas. Esto representa importantes ventajas y desventajas para la gobernabilidad y administración y por ende para la sostenibilidad a largo plazo.

Es importante entender claramente las ventajas y desventajas en pasar de ser un intermediario financiero a nivel de grupo a formar parte de una red. A menudo se argumenta que formar parte de una red brindará una mayor selección de servicios. Sin embargo, en muchos casos el formar parte de una red dio lugar a pérdidas en la flexibilidad y liquidez, lo que es trascendente. Las redes y ápex a menudo afrontaban problemas de liquidez debido a la capacidad y falta de fondos. Por ende, requieren los fondos internos o ahorros de los grupos, efectivamente drenando su liquidez y aumentando las dificultades de miembros en áreas remotas para acceder a los fondos.

En Níger, Camerún e India se busca que estas redes de propiedad de sus miembros logren la auto-suficiencia. En la práctica, estas redes se vuelven dependientes de los subsidios, y ocupan una posición casi monopolística en la que re-prestan a sus asociaciones. Algunas cooperativas a nivel de sub-distrito en India se independizaron logrando la auto-suficiencia y están vinculadas con bancos comerciales pero se ubican en áreas urbanas en que los bancos las pueden monitorear. En áreas rurales, aunque quizás sean la única opción, las redes compiten por los fondos internos/capital de los miembros de sus grupos/asociaciones. Quizás la mayor ventaja de las redes es los beneficios sociales que se pueden lograr, como en las regiones en que los grupos de mujeres dalit están federados. Al crear sus propias organizaciones las mujeres dalit no sólo tienen acceso, mientras que antes estaban marginadas, sino que también oportunidades específicas para tomar posiciones de liderazgo dentro de la organización.

Los modelos con base en la comunidad montados a las estructuras locales de gobernabilidad local también son dificultosos

Los modelos de grupos MOI parten de las tradicionales ROSCA y ASCA. Los modelos con base en la comunidad que buscan tener una asociación por comunidad se montan a la estructura local de gobernabilidad, con todos los beneficios y desafíos que eso implica. Se considera una manera importante de garantizar la cobertura y sostenibilidad, utilizando el capital social existente. Sin embargo, del dicho al hecho hay un buen trecho.

Las instituciones financieras, sobre todo en áreas rurales, influyen y son influidas por las estructuras de poder. El cumplimiento de responsabilidades a nivel interno y las medidas de control no son 'llevadas' a las áreas rurales, se colocan sobre una compleja red de métodos para garantizar el cumplimiento de responsabilidades, de control y de capital social ya existentes. En otras palabras, las reglas institucionales pueden o no ser compatibles con las reglas locales. Esto tendrá diferentes implicancias en diferentes contextos.

Por ejemplo, el caso de las LPD y MC2, en que la institución financiera utiliza fuertemente el sistema de gobernabilidad local, están dominados por líderes locales hombres y la estructura socio-cultural refuerza estas estructuras de poder. La división en la toma de decisiones se exagera por políticas, como en Bali, en que se utiliza la tierra como garantía para préstamos más grandes y la mayoría de las mujeres no tiene tierras a su nombre. En Camerún, aunque la toma de decisiones está dominada por los hombre, las mujeres pueden sacar préstamos utilizando objetos tradicionales como joyería y utensilios para la garantía. Las políticas, entonces, pueden ejercer un rol que mitiga el acceso pero no es muy posible que modifiquen de manera significativa la estructura de poder actual.

La propiedad a largo plazo y con una base más amplia puede ayudar. Por ejemplo, con los SHG, el hecho de federarse no sólo les brindó acceso a las mujeres dalit, sino también poder, siendo mujeres que de otra manera estaban excluidas de la mayoría de los servicios. Como explica Misra (2008), 'El éxito y escala de las MACS ha marcado cambios en las estructuras de poder tradicionales ya que las mujeres de castas más bajas están tomando nuevas posiciones de poder en sus comunidades, regiones y estados. Los miembros de la junta de ASP en su mayoría han surgido de los rangos de los SHG y ahora se relacionan con confianza y negocian con responsables gubernamentales de altos cargos, bancos y responsables de agencias donantes y tienen un equipo de administración altamente calificado que les rinde cuentas.' Más del 90% de los miembros del ápex y de las líderes (SHG y federación) son dalits y el liderazgo es aún mayor entre las dalits que en los grupos de castas más altas. Esto es una inversión increíble de la estructura de poder normal. Mismo así, los miembros hablaban de la 'nueva élite rural' indicando el surgimiento de líderes de SHG dalit a través de los rangos de sus MOI.

En todos los niveles, inclusive los grupos, se identificó la dominación por parte de ciertos miembros de la MOI. No obstante, en todos los casos los miembros expresaron una disposición de sacrificar parte de su participación en la toma de decisiones para mejorar los servicios ya sea porque confiaban en sus líderes o porque dudaban de sus propias capacidades. La representación o gerencia funcionaba bien si había confianza, mismo si no se les prestaba la atención necesaria a los miembros en cuanto a sus servicios. Quizás esto se explica con la expresión mexicana, 'Más vale malo conocido que bueno por conocer'. Esto también forma parte del capital social.

El capital social es la nueva caja negra. El capital social se refiere a las redes y relaciones que la gente utiliza para sustentarse. Se puede utilizar de forma romántica en relación a la organización del grupo, el bienestar mutuo que demuestran la comunidad y sus miembros el uno con el otro y la base en la cual se construyen programas de microfinanzas. Pero el 'capital social' realmente se ha limitado a la organización de los grupos, y en general con referencia a la responsabilidad legal. También existen elementos primordiales del poder local que se podrían entender mejor, formas de comunicación local que pueden ser orales, y formas de control que no siempre coinciden con valores liberales o parámetros externos para la buena 'governabilidad corporativa'.

El control social, por ejemplo, aunque mucho menos romántico, es tan importante como el capital social para la gobernabilidad. Tanto en Indonesia como en Camerún, la gobernabilidad de las MOI está íntimamente ligada a las tradiciones consuetudinarias del consejo local, los ancianos de la comunidad. En Indonesia, los consejos consuetudinarios son los verdaderos dueños de las LPD. El *awig awig*, una ley o código consuetudinario oral se ha escrito para determinar el código de conducta en temas de índole financiero o cultural. Los nombres de aquellos morosos de pago se exponen en el consejo de la comunidad. El no respetar el código puede llevar a la incomunicación o a la pérdida del derecho de enterrar sus restos en la comunidad. En Camerún existen sanciones sociales similares que incluyen la anulación de los derechos a la tierra. Si bien estos parecen duros en base a los estándares liberales, los miembros de la comunidad los aceptan y respetan y, de hecho, son mecanismos efectivos para limitar el riesgo crediticio lo que se demuestra por un nivel de reembolso elevado. En estos casos, ‘la vergüenza está bien institucionalizada’.

El uso de las estructuras locales de gobernabilidad demuestra una buena capacidad de controlar el riesgo crediticio pero el riesgo de dominación o fraude es más problemático. En esencia, esto implica que la estructura de gobernabilidad local debe hacerse responsable por el cumplimiento de sus acciones. Si bien la gobernabilidad consuetudinaria y las leyes son muy eficaces para el riesgo crediticio (¡porque las sanciones son tan fuertes!), no hay mecanismos, ya sea al interior de la membresía general o al exterior, para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades del consejo consuetudinario. Debido a que Bali, Indonesia es un sistema social altamente estructurado y jerárquico, no ocurrirán cambios fácil o rápidamente ahí. También es posible que se requieran otras maneras de garantizar el cumplimiento de las responsabilidades y para el control.

Las MC2 presentan un ejemplo de cómo esto se puede realizar. Las élites comunitarias y urbanas ejercen un rol importante en las MC2, desde la movilización inicial y la capitalización hasta la gobernabilidad, administración y control diarios. Actualmente, las élites en las MC2 tienen más del 55% de las acciones de capital – su capital fue indispensable para iniciar la MC2. Por un lado, han ubicado una fuente importante de fondos en áreas rurales. Los miembros indican que su propiedad y participación han sido elementales para la recuperación de préstamos y para el funcionamiento y la capitalización inicial de las MOI. Por otro lado, las élites también se han sentido dueñas por sus intereses, y ha habido casos de dominación y mal manejo en las MC2 por parte de las élites. En este caso, sin embargo, había mecanismos para controlar estos riesgos.

El consejo de ancianos (compuesto por personas influyentes, como el Rey, elegido en la Asamblea General en la comunidad) ejerce un rol importante en el control interno de la MC2 en Njinikom y Bambalang. Participan para garantizar el reembolso por parte de los miembros y utilizan sanciones sociales. En particular, los ancianos de mayor rango y el rey contrarrestan el mal manejo de las élites y tienen el derecho de echar a un miembro de la junta de ser necesario, como ocurrió en Bambalang cuando decidieron suspender al ex-presidente. Los miembros indicaron que respetan el poder del rey en la comunidad más que el poder de las estructuras administrativas porque el rey actúa como el juez supremo y trabaja en colaboración con la administración.

Entonces, un grupo de élites asegura el cumplimiento de las responsabilidades de otro grupo élite. Esto no se halla en ningún manual de buena gobernabilidad y sin embargo, en este contexto, funciona. Es importante respetarlo. Ciertos mecanismos garantizan que estos dos grupos no abusen de su autoridad. Existen estatutos que obligan a la gerencia a obtener el visto bueno de la membresía en cuanto a decisiones importantes sobre productos o nuevas estrategias. En las reuniones bimensuales regulares se brinda la oportunidad de cuestionar y hacer preguntas. Asimismo, algunas

entidades trabajan en tensión, vigilando a las demás: el consejo de ancianos, la junta de gobernadores, y la gerencia. Las auditorías externas logran un mayor cumplimiento de responsabilidades dentro del sistema al detectar posibles problemas. Esto se contrasta con las estructuras de gobernabilidad clásica en que puede existir tensión entre una dirección ejecutiva/junta y la gerencia.

Algunos miembros de MC2 dijeron que confiaban más en su líder tradicional que en la gerencia. En el mejor de los casos, la gobernabilidad corporativa puede complementar pero no es probable, sobre todo en áreas remotas, que remplace o desafíe el sistema tradicional (al menos a corto plazo). En áreas remotas, sobre todo a nivel de la comunidad, en que las identidades culturales son fuertes, estas estructuras son la primera opción. Si bien los programas de MOI pueden indicar que utilizan el capital social, es más probable que el capital social y el liderazgo local estén utilizando a los programas. Se deben diseñar soluciones locales en base a una comprensión moderada del funcionamiento de las estructuras de gobernabilidad local e institucional sin sobre-estimar lo que pueden lograr las reglas de gobernabilidad corporativa o institucional. La manera en que se combinen estas diferentes estructuras de gobernabilidad varía. La gobernabilidad y la buena gobernabilidad son tan dependientes del contexto, y tan complicadas como las relaciones de poder y los sistemas sociales en los que se encuentran.

Las MOI de mayor tamaño se descentralizaron para permitir que los miembros puedan vigilarlas y para tener una vigilancia externa

Cuando los miembros ya no pueden ser testigos, debe haber oportunidades para que estos vigilen las actividades. Las asambleas generales son el foro más común para que los miembros constaten el cumplimiento de responsabilidades. Sin embargo, es una herramienta de gobernabilidad engorrosa, sobre todo en áreas rurales. Los miembros que viven alejados indicaron repetidamente que asistir a las reuniones les resulta costoso por el tiempo de trabajo que pierden y los gastos de transporte (incluyendo comer lejos de casa). En el caso de Mixtlán, México, el uso de recaudadores remotos es un mecanismo de cobertura eficiente en cuanto a los costos, pero no es eficaz para garantizar el cumplimiento de responsabilidades. Aunque se socializaron los informes financieros, raramente se cuestionaron o se hicieron comentarios al respecto. Las transferencias electrónicas que comenzó Jardín Azuayo en Ecuador han tenido el mismo problema. Aumentan el acceso pero ¿cómo hacen los miembros para poder vigilar las actividades?

La más sólida gobernabilidad se encontró en los casos que se había brindado cierta creatividad a la ‘asamblea general’. Algunos factores que se consideraron fueron los incentivos, el tamaño del grupo, las características del foro y la frecuencia. En Bali, por ejemplo, había debates sobre por qué no había préstamos de mayor tamaño dada la cantidad de ahorristas en la comunidad. La gerencia respondió dentro de sus capacidades para explicar. La limitación se remitía a la falta de liquidez en la LPD lo que era difícil de entender para los miembros. En Indonesia la asistencia a reuniones era alta ya que combinan las reuniones cada 35 días con las celebraciones consuetudinarias y religiosas. La cooperativa Jardín Azuayo en Ecuador fomenta la participación brindando incentivos para los servicios. Por ejemplo, la duración del plazo de un préstamo está ligada a la cantidad de meses que se ha ahorrado. Los miembros que no asistieron a la última reunión deben ahorrar un mes extra.

Si bien estas son maneras ingeniosas de fomentar la participación de los miembros, no garantizan que los miembros demanden a la gerencia el cumplimiento de sus responsabilidades. El caso de las MC2 demostró que reunirse más a menudo puede ayudar. Los miembros de la MC2 dieron el ejemplo de cómo un antiguo gerente, muy vinculado al presidente de la Junta, utilizó su influencia

sobre otros miembros de la junta en la toma de decisiones. Los miembros denunciaron la situación inmediatamente y se convocó una reunión extraordinaria de la Asamblea General con los miembros y se otorgaron sanciones. Se reemplazó la totalidad de la Junta con otra Junta compuesta por miembros más representativos (líderes de grupos). Se tomó la decisión de celebrar reuniones por lo menos dos veces al mes en vez de una vez al mes para controlar las actividades del equipo de administración. También intentaron registrar las actividades diarias y financieras pero esto no ha estado funcionando bien debido a las capacidades del personal. Nuevamente se notan claramente las ventajas y desventajas conforme se realizan iniciativas para introducir más sofisticación.

Figura 7: Foros de descentralización

	VSLA Níger	SHG como miembros de PACS	SHG federados en MACS	LPD con base en la comunidad Indonesia	MC2 con base en la comunidad Camerún	SACCO Mixtlán México	Oficinas rurales de Jardín Azuayo Ecuador
Tamaño de segundo nivel (cantidad de miembros)	Red 268 (12 VSLA)	Cooperativa 1746	Federación de sub-distrito 1100	Igual	No es relevante	Igual	Oficina promedio 3056
Densidad poblacional	10-25 personas por km ²	405 personas por km km ²	190 personas por km km ²	400 personas por km ²	107 personas por km ²	6 personas por km ²	39 personas por km ² (promedio)
Tamaño y características del foro más pequeño de participación para los miembros	21 por grupo	16 por grupo	15 por grupo	Asamblea General Anual = 1020 miembros	1756 promedio por MC2 (buzón disponible para temas confidenciales – mensual)	3542 a nivel de SACCO. El agente rural no es efectivo para este rol.	25 por consejo distrital o vecinal
Evidencia de áreas en que influyen los miembros	Procesos a nivel de grupo de tasas de interés, asignación, utilización de ganancias	Procesos a nivel de grupo de tasas de interés, asignación, utilización de ganancias	Procesos a nivel de grupo de tasas de interés, asignación, utilización de ganancias	Utilización de ganancias – reinversión en vez de distribución; demanda de préstamos más grandes	Modificación de Asamblea General de 1 a 2 por mes; sucursales, ahorros diarios, rendición de cuentas diaria, requisitos de garantía	Expansión a áreas rurales.	Interés o adaptaciones de los productos. Transacciones bancarias por celular. Aporta a planificaciones sociales.
Índice de participación en la última reunión	Más del 90%	SHG- 89% PAC-0%	SHG-93% MACS*	80%	80+% entre los ausentes se incluyen los migrantes a las ciudades	40-45%	90+% nivel local
Mujeres como % de la membresía	100%	100%	100%	25%	28.4%	49.4%	36%

* Todos los SHG tienen una baja representación de la casta reddy, en comparación con la dalit

Estos casos apoyan los argumentos de Van Bastelaar (2000) que el tamaño de una organización afecta la participación y el interés. Cuando una organización alcanza un cierto tamaño se deben utilizar medidas alternativas para mantener la participación de los miembros. En los casos en que la gobernabilidad era más sólida había foros descentralizados en que los miembros se podían reunir de una manera más aceptable que en las asambleas generales. Las asociaciones y grupos tenían interés en mantener su propio nivel de intermediación financiera que era auto-elegida, se reunían frecuentemente y nunca sobrepasaba los 25 miembros. En Bengala Occidental, el tamaño apropiado

del grupo era 16. En Níger rural, era 21 miembros. Aún en Asia, donde la densidad poblacional es considerablemente más elevada, el tamaño de grupo más cómodo parecía ser igual. Esta variación ilustra la importancia de garantizar que los miembros determinen el tamaño adecuado del grupo, para así mantener un alto nivel de confianza y hacer que la participación sea accesible.

Mixtlán, las LPD y las MC2 parecían tener problemas más considerables con la gobernabilidad como lo hicieron notar las anécdotas de los miembros y dados los problemas con la cartera de riesgo. No es sorprendente que sea mucho más difícil garantizar el cumplimiento de responsabilidades en estructuras de entre 300 y 3000 miembros más allá de la densidad poblacional y otros factores locales.

La cooperativa Jardín Azuayo fue uno de los casos más sólidos en cuanto a gobernabilidad de los miembros. Aún si la oficina rural promedio es bastante grande (más de 3.000 miembros), las asambleas locales brindaban oportunidades para que los miembros de áreas remotas se reúnan con más frecuencia en foros más pequeños y manejables y se hacía hincapié en una fuerte educación de los miembros, mismo en el mapeo de las redes sociales. Antes de que se instituyeran las asambleas locales la participación podía llegar a un nivel tan bajo como 10%. En cuanto se implementaron, la participación aumentó al 30%. Actualmente el índice de asistencia a las reuniones es mayor del 90%.

Sin embargo, los foros eficaces requieren más que simplemente encontrar la cifra mágica. También es importante determinar de qué manera, en el contexto local, los miembros se organizan naturalmente. En el mismo ejemplo, JA Ecuador creó una estructura de gobernabilidad (Apéndice C) paralela a la estructura administrativa de la cooperativa en general. Los consejos vecinales o distritales se reúnen regularmente y contribuyen a los comités de préstamos y auditorías a nivel de las oficinas locales al igual que la representación para la asamblea general. Este tipo de solución no sólo creó grupos más pequeños. Eran más accesibles geográficamente y más accesibles en términos de las características del diálogo como el lenguaje o la sofisticación de los términos que se utilizaban.

Lógicamente, la organización local no siempre es igualitaria como lo demuestra la tabla arriba. La utilización de grupos o asociaciones de mujeres fue un importante mecanismo para aumentar la participación de mujeres remotas en India y Níger. Aún en el caso de las MC2 en Camerún, la utilización de asociaciones de mujeres aumentó la participación de mujeres rurales en instituciones financieras que atienden predominantemente a hombres.

Los sistemas de MOI más sofisticados como Jardín Azuayo en Ecuador y Mixtlán en México, e incluso las MC2 de Camerún, no dependen únicamente de los miembros. Tienen sistemas de información lo suficientemente sofisticados como para detectar problemas internos así como para permitir que controles externos ejerzan una vigilancia por sobre los sistemas internos. Ambas MOI latinoamericanas utilizan un sistema basado en PEARL además de las auditorías internas y externas. En el caso de México hay una auto-regulación por parte de las Federaciones y la Comisión Nacional de Seguridad Bancaria y en Ecuador hay supervisión precautoria externa.

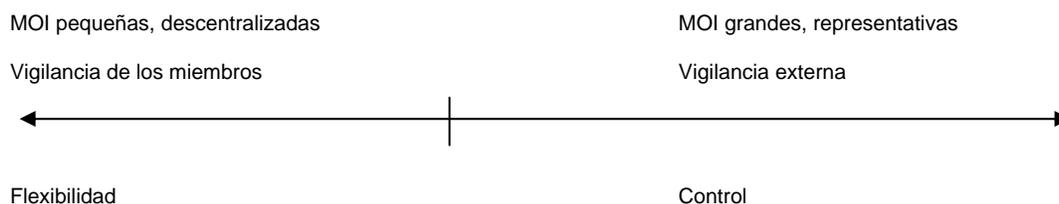
Tensión entre la vigilancia de los miembros y la estandarización para el control

El tipo de control que necesita una MOI depende del nivel de sofisticación. Las áreas rurales remotas requieren una cierta flexibilidad a nivel local como se demostró por el uso de formas tradicionales de garantías y la necesidad de liquidez de las asociaciones. Sin embargo, MOI de mayor tamaño con una mayor selección de productos, aún las asociaciones en red, requieren un cierto nivel de estandarización con el objeto de permitir una vigilancia y control adecuados. Esta es la principal

tensión que se crea al buscar los mecanismos y estructuras adecuadas para la gobernabilidad: flexibilidad vs. control.

El tema no es qué hacer con los modelos con base en la comunidad sino cómo distinguir entre ellos para diseñar controles apropiados.

Figura 8: Flexibilidad vs. control para diferentes MOI



Al diseñar y determinar controles, es importante prestar atención a los umbrales o desencadenantes.

La acumulación es uno de los primeros desencadenantes a considerar. La acumulación llega a otro nivel de sofisticación cuando un grupo decide no dar salida en efectivo. En vez, re-invierten parte de sus ganancias nuevamente en la asociación y quizás saquen un préstamo para financiar la cartera de la asociación. La ROSCA se vuelve una ASCA requiriendo un manejo mucho más sofisticado de la fuente y uso de los fondos. Conforme las asociaciones comienzan a acumular sus fondos internos, a manejar diferentes tipos de pagos de ahorros y distribuciones, los mecanismos de control interno (gobernabilidad) deben sofisticarse.

La consolidación o estandarización es otro desencadenante. Si bien la descentralización es importante para la flexibilidad y adecuación a las necesidades locales, es esencial tener un cierto nivel de estandarización para controlar los riesgos y para la seguridad. Los controles son tan importantes para la administración interna como lo son para ser dignos de créditos para una alianza o para poder ser regulados o evaluados por una agencia externa.

Si bien algunos estándares se han elaborado, el monitoreo es mixto. Generalmente, las MOI monitorean regularmente la rentabilidad financiera, con la excepción de asociaciones descentralizadas con sistemas de información no actualizados, sobre todo con respecto a los aspectos en conjunto (reembolso, cartera en riesgo, distribución de préstamos) para poder detectar los riesgos. Los reembolsos reprogramados de préstamos que forman parte de la flexibilidad descentralizada, hacen que sea difícil identificar el riesgo crediticio. También se necesita información confiable en cuanto a la disolución o continuidad de grupos.

Los SHG han diseñado un sistema de clasificación bastante elaborado llamado GRADES con APMAS y MCRIL. CARE está en proceso de elaborar un sistema de administración de información más estandarizado para utilizar en los diferentes programas de MOI pero hay muy poca continuidad y coherencia en los registros. Aunque las asociaciones, especialmente los promotores de SHG, tienen indicadores bastante exhaustivos para la auto-gobernabilidad de los grupos de autoayuda en la práctica, el análisis es más mecánico que estratégico. La mayoría se centra en la regularidad de la asistencia, cantidad de asistentes o regularidad de los ahorros en vez de la toma de decisiones conjunta (dominación), conocimiento de las reglas por parte de los miembros o evidencia de quejas/cuestionamientos. Estas áreas son difíciles de medir o evaluar. Una auditoría externa podría

ayudar, al menos, a determinar si hay problemas contables o de transparencia y para dejar en descubierto problemas potenciales que se pueden explorar en mayor detalle.

Figura 9: Aspectos de la gobernabilidad monitoreados por las MOI y sus promotores*

	SHG	VSLA	LPD	MC2	Federaciones mexicanas	Cooperativas
Sistema consolidado	De cierta manera aunque no son necesarios	No sistemáticamente. Sólo útil para alianzas.	Sí- CAMEL	Sí	Sí	Sí- PEARL
Precisión de registros	Sí	Sí	Sí (pero menos en áreas remotas)	Sí	Sí	Sí
Fuente de fondos	Regularidad de los ahorros		No	Sí	No	Sí
Dominación	Sí**	Responsable de campo			Sí	
Separación estratégica y operativa					Sí	
Existen reglas	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí
Se respetan las reglas	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí
Miembros conocen las reglas	Sí	Sí				
Participación de miembros	Sí	Sí				
Transparencia y auditoría	Sí			Sí	Sí	Sí
Organizaciones de apoyo	Varias; APMAS; NABARD; M-CRIL	CARE	Gobierno provincial; agencia de apoyo técnico	Afriland; AMC2	Instituciones financieras mexicanas federadas	Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito

* El Apéndice D cuenta con una lista específica de indicadores

** Se describen como tomas de decisión conjunta

La SACCO de Mixtlán, México tiene un sistema de evaluación interesante para las federaciones que incluye aspectos esenciales de la gobernabilidad como la separación de funciones estratégicas y operativas y una evaluación de la dominación. La rendición de informes tanto en México como en Ecuador es regular y la calidad de la información por lo general es alta. Es importante contextualizar esto. En ambos contextos, hay una tendencia nacional y políticas que apoyan la integración, estandarización y transparencia de la información. México tiene un sistema de evaluación a nivel de red que examina la gobernabilidad y el control interno. UNISAP fue una de las federaciones con puntaje más elevado utilizando esta herramienta. En Ecuador, hay disponibilidad de información comparativa, verificada por terceros, a nivel nacional para la mayoría de las instituciones rurales.

El nivel de sofisticación de la cooperativa ecuatoriana que se estudió no se puede esperar de todas las MOI. Ha alcanzado una base de activos que requiere de una supervisión precautoria. A su vez, no todas las MOI quieren la simplicidad de las VSLA, que son de duración limitada y no están en red. Existe una amplia gama de posibilidades entre estos dos extremos. Sería útil contar con cierto nivel de consenso y coherencia en los estándares de rendición de informes en las diferentes MOI. Cuando asociaciones más semi-formales y descentralizadas quieren formar redes y/o transformarse, existen leyes y regulaciones que por lo general les impiden hacerse cooperativas. Cierta nivel de consenso y coherencia sobre cuáles estándares son importantes en cada nivel facilitaría el

seguimiento en todo el sector, lo que permitiría el control, integración o independencia. El siguiente cuadro (Figura 10) es una lista a título de sugerencia de indicadores para la gobernabilidad:

Figura 10: Algunos indicadores para entender la buena gobernabilidad

	Miembro	Normas/reglas locales	Normas/reglas de la entidad
Mecánico	Aumento de depósitos (indicación de confianza) Cantidad de préstamos vs. Tamaño de préstamos (dominación) Proporción de ahorros en comparación con préstamos	Estructura de gobernabilidad local Medidas locales para la organización del grupo (incluyendo ROSCA/ASCA tradicionales) Liderazgo local/estructuras de poder	Estatutos (orales o escritos) Regularidad de reuniones y ahorros Nivel de participación de miembros en la última reunión Elecciones de la junta conforme lo estipulado en los estatutos Miembros tienen acceso a servicios financieros
Estratégico	Valor relativo de la propiedad de los miembros Análisis de la fuente y uso de fondos (fondos internos a externos)	Métodos locales de comunicación, control, mediación de conflictos Estructuras de poder incluyendo roles en base a género y la relación de los derechos de propiedad a la garantía	Conocimiento de los miembros de servicios financieros y derechos Instancias de efectividad de representación de los miembros Instancias de cumplimiento de responsabilidades de los miembros y mediación de conflictos Transparencia y eficacia contable (auditorías externas)

Conclusión

Entonces, ¿qué se puede aprender de estos casos de instituciones de propiedad de sus miembros? Todos los miembros indicaron que sentían más confianza y sentido de la propiedad en los casos en que percibían que la MOI era su institución que utilizaba su dinero. Era más probable que ahorrasen y que aumentasen sus ahorros en los casos en que las MOI brindaban la flexibilidad necesaria y competitividad en términos de ganancias. Las ganancias para los miembros también incluían ganancias no-financieras como inversiones sociales o en la comunidad.

La lección sobre diseño de buena gobernabilidad parece ser: mantenerla simple o aumentarla. Volviendo a la metáfora de la planta lazo de amor, las MOI deben tener muy en claro qué tipo de gobernabilidad se utiliza en el sistema en general así como en sus partes. En algunos casos, como en algunas de las redes de MOI, las redes o federaciones compiten por la liquidez con sus asociaciones miembro.

Por lo tanto, en términos de gobernabilidad tanto las MOI simples como las más complejas pudieron diseñar mecanismos sólidos para la gobernabilidad. Las asociaciones que se les permite mantener un alto grado de informalidad o semi-formalidad sólo con apoyos mínimos para hacer más efectivos los esquemas tradicionales pueden utilizar la salida en efectivo, procedimientos simples y miembros testigo. Las redes o cooperativas más sofisticadas combinaron exitosamente los controles internos con la regulación y supervisión externa incluyendo auditorías. Su arquitectura se parece a la de las plantas lazo de amor. Hay un cierto nivel de organización por parte de los miembros y autonomía a nivel de base pero, para poder realizar un buen control, estos niveles deben ser coherentes con el sistema en general.

Las alianzas quizás no presenten muchas dificultades de gobernabilidad siempre que los beneficios de la alianza sean mayores que los costos en cuanto a la liquidez, flexibilidad y vigilancia. Las redes, sin embargo, presentan mayores dificultades si el segundo nivel ejerce el rol de intermediario financiero. En esencia, hay dos estructuras de gobernabilidad superpuestas. El sistema en algunos

casos puede sofisticarse demasiado como para que los miembros puedan brindar una vigilancia adecuada y sin embargo aún no está lo suficientemente estandarizado para la regulación externa.

Los modelos de MOI que intentaron contar con una asociación por aldea o comunidad afrontan un problema de gobernabilidad único. Al montarse a la estructura local de gobernabilidad existe una utilización positiva del capital social y del liderazgo local incluyendo la efectividad de costos. Sin embargo, la gobernabilidad local en su formato auténtico quizás no brinde los mejores mecanismos para todos los tipos de riesgos. Es posible que se necesiten otros mecanismos para mantener este sistema controlado.

Los principales desencadenantes para las formas de gobernabilidad más complejas son la acumulación y consolidación. Conforme las MOI comienzan a acumular, sus transacciones se vuelven más complejas y la vigilancia por parte de los miembros se dificulta. Conforme la MOI se agranda y sofisticada, se requieren mecanismos creativos para mantener la participación de los miembros tales como foros descentralizados y capacitación. El truco es lograr un cierto nivel de descentralización en equilibrio con un suficiente grado de estandarización para poder mantener el control. El éxito de los sistemas más grandes se relaciona con sus sistemas de información y control interno que facilitan la supervisión externa e incluso precautoria.

Por lo tanto, o se simplifica el sistema de gobernabilidad para que los miembros lo puedan manejar o se estandarizan los sistemas para que la regulación y supervisión externas complementen los controles internos.

No es de sorprender que con un tema tan complejo y humano como la buena gobernabilidad no es muy posible contar con una lista de características sino más bien un delicado equilibrio de tensiones precarias: estructura legal y percepción de propiedad; vigilancia de los miembros y externa; reglas locales e institucionales; flexibilidad y control.

Referencias:

- Allen, H. (Octubre, 2007). Comunicación personal.
- Hendricks, L. (2007). Comunicación personal, Septiembre.
- Hirschland, M., with Jazayeri, A., & Lee, N. (2008). *Financial services in remote rural areas: What we know about member-owned institutions*. Ensayo encomendado por la Fundación Ford. Antigonish, NS: Coady International Institute.
- Lee, N. (2006). *Remote rural finance and selfish genes*. Ensayo presentado en el Global Microcredit Summit, Halifax, Nueva Escocia, Canadá.
- Matthews, B. (Septiembre 14, 2007a). Comunicación personal.
- Matthews, B. (2007b). Literacy and internal control of community finance institutions in rural Cambodia. In M. Chen, et al. (Eds.), *Membership-based organizations of the poor* (pp.138-54). London: Routledge.
- Misra, R. (2007). *Self-Help Group (SHG) and Mutually Aided Cooperative Societies (MACS): Does federating enable remote outreach?* Ensayo encomendado por la Fundación Ford. Antigonish, NS: Coady International Institute.
- Nagarajan, G., & Meyer, R. (2005). *Rural finance: Recent advances, and merging lessons, debates and opportunities*. (Working Paper AEDE-WP-0041-05). Columbus, OH: Ohio State University.
- van Bastelaer, T. (2000). *Imperfect information, Social Capital and the Poor's Access to Credit*. (IRIS Center Working Paper No. 234). College Park, MD: University of Maryland, Centre for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS).
- WOCCU. (2007). www.woccu.org Consultado agosto 2007.

Apéndice A: Metodología y resumen de estudios de caso

Objetivo del estudio

Ilustrar de qué manera diferentes modelos de propiedad de sus miembros en diferentes contextos han logrado una cobertura notable en áreas rurales remotas.

Definición de propiedad de sus miembros

- Los clientes son propietarios y usuarios de la institución
- El capital de los miembros está vinculado a la propiedad y poder de decisión (inversiones, ahorros, capital rotativo/interno)
- El capital de los miembros es una fuente de fondos clave, y la identidad legal se basa en ser propiedad de sus miembros (es decir, asociación)
- La personería jurídica se basa en ser propiedad de sus miembros (es decir, asociación)

Para ser pertinente a diferentes modelos la definición debe tomar en cuenta una variedad de tipos de capital y tomas de decisión. Mismo las actividades que se les permiten a las entidades legales varían de contexto a contexto.

Definición de remoto

No atendidos en su propio mercado. Esto se puede deber a diferentes factores:

- Distancia geográfica del servicio o proveedor de insumos más cercanos
- Densidad de población
- Aspectos socio-culturales de acceso tales como el género o pertenencia étnica como en el caso de castas bajas en Asia o grupos indígenas en América Latina

Metodología del estudio

El objetivo de la investigación es ayudar a responder algunos interrogantes sobre diferentes tipos de instituciones de propiedad de sus miembros para determinar su potencial en cuanto a la profundidad, amplitud, alcance, duración, valor y costo de la cobertura remota, utilizando los seis aspectos de Schreiner (1998). Mediante un profundo análisis institucional de cada caso de MOI se examinan la cobertura remota y la demanda por parte de miembros remotos y grupos miembros. El segundo nivel de análisis se centra en cómo tres aspectos principales influyen en la cobertura:

- Redes y alianzas
- Gobernabilidad y propiedad
- Regulación y supervisión

La perspectiva del análisis es desde la organización de nivel más bajo, SACCO o conjuntos de grupos y sus miembros. La selección de los casos MOI se basó en el 20% de las MOI más remotas dentro de su universo de estudio. La selección se basa en grupos y miembros remotos que son representativos y mayormente sólidos. El universo de muestra era el distrito, subregión, o grupo de MOI de acuerdo a las organizaciones de segundo nivel, límites políticos, o áreas regulatorias. Dependiendo del tamaño de la MOI y la muestra, el rango variaba desde algunos grupos de autoayuda hasta una SACCO o asociación comunitaria.

Criterio para la selección de casos

- La calidad remota de las familias se representa por uno o más de los siguientes:
 - Ubicación de puntos de acceso (a nivel descentralizado y centralizado si reciben diferentes servicios en cada punto).
 - Distancia de los puntos de acceso al punto central y calle más cercana (características de la calle), disponibilidad de transporte.
 - Profundidad de la cobertura (varía dependiendo del contexto pero en general es un factor de la densidad de la población y la infraestructura, nivel de pobreza, y otros indicadores de exclusión social).
- Institución de propiedad de sus miembros (no administrada de manera externa; los miembros participan en la toma de decisiones)
- Elevado alcance de cobertura en relación al contexto
- Informativa en términos de una o más de nuestras preguntas principales de la investigación (governabilidad y participación de miembros; recursos externos; regulación y supervisión; tipo de MOI)
- No demasiado original o idiosincrática que no provea lecciones que se puedan aplicar a otros contextos
- Relativamente viable a nivel financiero
- Transparencia de la MOI, disponibilidad de información y personal dispuesto a colaborar en la recaudación de 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 (Sociedad Primaria de Crédito Agrícola - Primary Agricultural Credit Society) con grupos de autoayuda como miembros, Andhra Pradesh, India [alianza entre SHG y cooperativas]
2. Federación de SHG (Grupo de autoayuda - Self-Help Group), India [Federación de SHG]
3. LPD (Lembaga Perkreditasi Desa), Indonesia [pequeñas asociaciones con base en la comunidad]
4. VSLA (Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos - Village Savings and Loans Associations, Níger [grupos no-vinculados y en red])
5. MC2 (Mutuelle Communautaire de Croissance), Camerún [asociaciones federadas y descentralizadas]
6. Jardín Azuayo, Ecuador [cooperativa de crédito rural con puntos de servicio remotos]
7. Sociedad de Ahorros y Créditos Cooperativa (SACCO) dentro de la Federación UNISAP, México [cooperativa urbana-rural con algunas SACCO rurales]

Alianza entre grupos de autoayuda y sociedades primarias de crédito agrícola, India

El modelo de alianza de grupos de autoayuda (SHG) es el modelo de alianza de mayor escala y quizás sea el más conocido en microfinanzas. Los SHG son grupos informales de ahorros y créditos de gente pobre y mayormente mujeres que se organizaron como clientas de banco en un proyecto piloto de NABARD, el ápex bancario rural en India en 1992. En marzo 2007, había más de 2,9 millones de SHG aliados a entidades financieras (bancos comerciales, bancos y cooperativas rurales) lo que representa más de 40 millones de hogares. Este estudio de caso examina la alianza entre SHG y cooperativas, en particular las sociedades primarias de crédito agrícola (PACS) que representan 69% de la infraestructura de sucursales financieras rurales (NABARD, 2007). Bengala Occidental ha tenido el porcentaje más elevado de alianzas entre SHG y PACS en India y la regulación en ese lugar les permite a los grupos ser miembros de entidades financieras en vez de requerir que los grupos sean la vía para llegar a miembros individuales.

Este caso examina la PACS de Bararanga de Bengala Occidental aliada a 85 SHG y 1.382 miembros, todas mujeres. Está ubicada en Purulia Manbazaar II, un distrito de frontera con una densidad poblacional de 405 personas por km². Se indicó que esta PACS es la más remota ya que más del 75% de los SHG se ubican en las áreas más remotas del distrito y más del 80% son de un grupo tribal, que de otra manera se encuentran altamente excluidos de las finanzas.

SHG federados en Sociedades Cooperativas de Ayuda Mutua, India

Los modelos de alianzas de SHG han recibido mucha más atención que los modelos de SHG federados. Este caso examina una federación de SHG en el área tribal de Andhra Pradesh (AP). AP es el estado en que más se concentra la actividad de SHG, con lo cual es importante entender el nivel en el que incluye a personas que habitan áreas remotas. AP también promulgó una nueva ley llamada Estatuto de Sociedades Cooperativas de Ayuda Mutua de AP. Este estatuto gobierna la nueva generación de cooperativas (incluyendo a las federaciones de SHG) para permitir que dejen de tener estatus caritativo y se independicen de los subsidios gubernamentales para conseguir regularse en un nuevo estatuto sin las dificultades y burocracia del Estatuto de Cooperativas.

Este estudio de caso examina ASP (Ankuram Sanghamam Poram), una federación de federaciones de SHG con cerca de 6.000 SHG y una base de 65.520 miembros. El sistema emergió del movimiento y sindicato local de las dalit (Dappu' Dalitbahujan), y tiene profundas raíces en el activismo social. Es un sistema de tres niveles federado a nivel de estado y sub-distrito, y el ápex cumple la función de financiador general y supervisor del sistema. Cada MACS sub-distrital tiene una oficina al igual que la MACS a nivel estatal, y además hay una mínima infraestructura para los equipos a nivel distrital. La infraestructura y el personal están en gran parte subsidiados por la MACS ápex, la cual está intentando fomentar la independencia de las MACS miembro con respecto a los subsidios mediante un proceso de planificación de negocios. Sin embargo, aún se requiere un nivel considerable de apoyo por subsidios en el sistema.

Este caso examina la MACS de Jeevan, una MACS de nivel sub-distrital, una de las 108 dentro de la federación ASP. La MACS de Jeevan tiene 1020 miembros y 68 SHG. La densidad poblacional es de 190 personas por km². El sentido remoto de este caso es más sociocultural que geográfico. La federación está compuesta mayoritariamente por mujeres que han tomado posiciones de liderazgo en cada uno de los niveles. El caso presenta un contraste interesante con el modelo de alianzas PACS-SHG.

LPD, Indonesia

Las LPD (Lembaga Perkreditan Desas) son entidades financieras con base en la comunidad en Indonesia que cuentan con el apoyo del gobierno provincial. Las LPD han montado su gobernabilidad y administración en las entidades consuetudinarias locales como una manera de garantizar un buen acceso y la propiedad de sus miembros. El ubicar la entidad financiera en cada comunidad le ha permitido a las LPD lograr una cobertura amplia y remota mediante la reducción de costos y la propiedad local, al igual que un alto nivel de aceptación y confianza por parte de la gente local. Debido a que el consejo tradicional es el dueño de las LPD y que éstas se administran en parte con leyes tradicionales, el cumplimiento de las responsabilidades de los miembros en la MOI es elevado.

Se seleccionaron las LPD porque tienen una alta penetración en Bali, Indonesia, donde más del 90% de los hogares son miembros de una o más de las 1.200 LPD. Inclusive las islas tienen sus contextos remotos. En este caso, la LPD de Muntigunung es una de las 156 LPD en la regencia de Karangasem. Los responsables locales describieron a Muntigunung como el asentamiento más remoto y pobre en las colinas, con bajo acceso a agua potable y para riego y ubicada a por lo menos 45km de otra fuente de finanzas. La densidad poblacional es de 400 personas por km² y la población depende mayormente de la agricultura, ya que está alejada del flujo turístico. Esta LPD llega a 1.020 miembros (todos los hogares en el *desa adat*) con 249 prestatarios y 88 ahorristas.

Asociaciones comunitarias de ahorros y préstamos, Níger

Níger es el programa de CARE más antiguo, más grande y uno de los más remotos en cuanto a asociaciones comunitarias de ahorros y préstamos (village savings and credit associations – VSLAs) en África. Existen programas similares con una metodología similar pero adaptada en trece otros países africanos. A través de la metodología, CARE ha fomentado la formación de fondos comunitarios de préstamos compuestos por los ahorros de los miembros, utilizando una metodología de ahorros y préstamos simple y de duración limitada. CARE intenta limitar la participación externa a un año de capacitación y seguimiento. La cantidad de miembros en VSLA en Níger actualmente es alrededor de 50.000. Si bien algunas de estas asociaciones de ahorros y créditos se auto-gestionan completamente y dan salida en efectivo al finalizar su ciclo de uno a tres meses, otras han formado redes y alianzas con entidades financieras incluyendo cooperativas. CARE también está utilizando las redes como un punto de partida para lograr actividades no-financieras como bancos de cereales. Para este caso, se eligieron 25 VSLA en la región de Tahoua incluyendo VSLA que estaban o no en red. La densidad poblacional en esta área es entre 10 y 25 personas por km².

MC2, Camerún

En África Occidental, las asociaciones mutuales tienen una alta reputación por su cobertura remota. Este caso examina dos Mutuelle Communautaire de Croissances (MC2) en Camerún, parte de una red más amplia que cubre 62.744 miembros en 64 MC2. Las dos MC2, Njinikom y Bambalang, están ubicadas en dos localidades rurales en la provincia Noroeste de Camerún situada a 65km y 85km respectivamente de Bamenda, la principal ciudad de la provincia. La densidad poblacional en el área de estudio es de 107 personas por km². Las dos MC2 tienen 3.512 miembros, más de la mitad de los miembros que se encuentran en la provincia. En total la red de MC2 tiene 62.744 miembros. Presentan un buen contraste entre una MC2 sólida y una débil en términos de gobernabilidad y rendimiento financiero.

El caso examina el complejo conjunto de relaciones de las MC2 incluyendo su propia estructura ápex emergente, subsidios gubernamentales, apoyo de una organización promotora no gubernamental y alianzas con proveedores del mercado. Las MC2 brindan una selección de productos de ahorros y préstamos, capacitación y otros servicios no-financieros para individuos así como grupos. Los grupos incluyen los ‘tontines’ – grupos informales de ahorros y préstamos afiliados a las asociaciones locales de agricultores y de mujeres – que existen en todo Camerún. Una característica de importancia en cuanto a la cobertura remota es su uso de familiares migrantes como una de las fuentes principales de fondos y otras formas que han logrado conseguir alianzas en el mercado.

Cooperativa Jardín Azuayo, Ecuador

Una manera en que las grandes cooperativas pueden llegar a áreas rurales y remotas es brindar servicios basados en áreas urbanas que pueden brindar saldo de liquidez y subsidiar puntos de servicio más pequeños y costosos. La cooperativa Jardín Azuayo que aquí se presenta funciona de manera contraria a esta lógica. Es una cooperativa mayormente rural (80.378 miembros) con veinte de sus veintitrés oficinas en áreas rurales.

Este caso examina cinco oficinas rurales con 29.260 miembros en el sudeste abarcando tres provincias. La densidad poblacional es de 39 personas por km² en promedio en todas las oficinas. Jardín Azuayo utiliza un modelo de gobernabilidad representativa descentralizado en cada una de sus oficinas, complementado con la educación de miembros para apoyar la participación de estos. Este caso también demuestra una inversión de la tendencia de aspiración en el sector rural (llevar ahorros de áreas rurales para financiar préstamos en zonas urbanas) que se encuentra en Ecuador y en otros lugares. Es una cooperativa auto-financiada que se ha desplazado exitosamente de un sistema auto-regulado a la supervisión precautoria por parte de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

SACCO Mixtlán, México

Es posible que una respuesta a los desafíos de las MOI descentralizadas sea las grandes cooperativas o federaciones con economías de escala, una presencia urbana y rural y una base de activos estable. En parte, el régimen regulatorio y las políticas de México han fomentado la consolidación y escala tanto en las instituciones microfinancieras como en las MOI.

Este caso examina a Mixtlán, una SACCO rural. Forma parte de la Federación UNISAP, una federación urbana-rural de gran tamaño y con buena calificación. UNISAP tiene más de 350.000 miembros in México. De estos, 19.155 son rurales. La cooperativa Mixtlán, con 3.452 miembros, abarca más de 40 localidades en el área montañosa del estado norteño de Jalisco. Mixtlán trabaja en un área remota y rural con una densidad poblacional de seis personas por km². El proveedor de insumos más cercano está a 257km y se utilizan los servicios de recaudadores remotos en algunas localidades rurales. Mixtlán es una de las pocas cooperativas rurales en UNISAP (Federación de Cooperativas) que es una federación mayoritariamente urbana (más del 70% de sus miembros se ubican en áreas urbanas). De las MOI rurales, Mixtlán mostró uno de los mayores índices de penetración local, casi 90%. La escala de la federación ha mostrado una importante eficiencia y la presencia urbana es primordial para las alianzas de mercado incluyendo remesas, un servicio muy solicitado por los miembros remotos.

Apéndice B: Herramientas de gobernabilidad utilizadas en el estudio

Herramienta para el valor de la propiedad de los miembros

Utilización

Esta herramienta se utilizará primero para recoger información descriptiva sobre las características de la propiedad de los miembros, la participación y la gobernabilidad. En particular, la herramienta se utilizará para determinar, a) hasta qué punto los miembros participan en las tomas de decisión y la gobernabilidad de sus MOI, y b) el valor de la propiedad de los miembros para los miembros. Dependiendo del modelo de MOI, podría ser necesario adquirir mayor información descriptiva de los gerentes de las MOI.

Se pondrán a prueba las siguientes hipótesis:

Percepción de los miembros en cuanto a su propiedad – su percepción que la entidad les pertenece y que ellos pueden influir en las decisiones de maneras que les traerán beneficios – tiene un valor inherente. Es posible que los miembros le tengan más confianza al liderazgo de una MOI dirigida por sus miembros que la confianza que le tienen a otras opciones de servicios financieros: también valoran esto. No obstante, los miembros no valorarán necesariamente la propiedad de los miembros por encima de los costos más bajos, la mayor calidad o la mayor conveniencia de los servicios de la competencia. En resumen, los miembros valoran la propiedad en sí, pero este valor quizás no sea suficiente para retenerlos si los servicios financieros de la MOI no son competitivos.

Procedimiento

Información descriptiva

A. Propiedad	Respuesta	Notas
1. ¿A quién pertenece la MOI?		
2. ¿Cuál es la base legal de la propiedad?		
3. ¿Qué derechos se pueden esperar al ser propietario?		
4. ¿Los miembros están al tanto de estos derechos?		
5. Requisitos claramente articulados para aspirantes a la membresía		
B. Participación en la toma de decisiones		
6. Frecuencia de reunión general		
7. % de miembros que asistieron a la última asamblea general anual		
8. Requisitos del cuórum	S N	
9. Participación en reglas de préstamos		
10. Participación en la distribución de ganancias	S N	
10. Participación en otras decisiones	S N	Especificar:
11. ¿Cuáles son las características del proceso de elecciones? (de haberlas)		
C. Cumplimiento de responsabilidades y gobernabilidad		
12. ¿Cómo se elige a la junta?		

13. ¿Hay estatutos para la junta?	S N	
14. Recurso para que los miembros puedan hacer una petición solicitando una reunión general	S N	
15. Responsabilidades de la junta		
a. Establecer, revisar, y modificar políticas	S N	
b. Establecer objetivos estratégicos y de planificación financiera	S N	
c. Expresar los intereses y preocupaciones de los miembros en los procesos de toma de decisión	S N	
d. Contratación, monitoreo y evaluación del personal de administración	S N	
16. Se mantiene a los miembros al tanto de las reuniones, decisiones, y rendimiento financiero	S N	
17. ¿El gobierno o ente regulador especifica estatutos modelo?		

Conversación sobre propiedad de los miembros, gobernabilidad y participación

Se comienza la conversación realizando una pregunta abierta: ¿Puede influir en las decisiones de la MOI? ¿Por qué forma usted parte de una organización de propiedad de sus miembros? ¿Cuál es el valor agregado de la membresía?

Investigue en mayor profundidad – La participación en la gobernabilidad y toma de decisiones:

- ¿resulta en una más amplia selección de productos – alcance? ¿Cómo?
- ¿garantiza que nadie domine al grupo en términos de conseguir préstamos? ¿Cómo?
- ¿garantiza una minimización del fraude? ¿Cómo?
- ¿garantiza que los productos estén adaptados a sus necesidades – adecuación? ¿Cómo?
- ¿brinda beneficios no-financieros? ¿Cuáles?
- ¿qué factores afectan su participación en la gobernabilidad y la toma de decisiones? Capacidad; composición de la membresía; ¿otros?

***Indagación apreciativa:
¿Qué es lo que hace que los grupos fuertes funcionen?***

Utilización

Mediante la indagación apreciativa, los grupos o MOI identificaron en sus propias palabras, qué es lo que hace que una asociación o grupo sea fuerte y se les da la oportunidad de soñar en su futuro. Con esta herramienta, la mejor manera de entender qué factores contribuyen a la fortaleza de una MOI en cuanto a su duración y valor es el fomentar que los miembros cuenten experiencias.

Esta herramienta presenta otro método de poner a prueba las hipótesis:

En comparación con los servicios de otras entidades financieras, los servicios de las MOI a menudo cuestan menos, son más convenientes, y se adecúan más a las demandas de los miembros. Aún con MOI pequeñas dirigidas por sus miembros que brindan sólo unos pocos servicios limitados, estos servicios a menudo son muy pertinentes a las necesidades de los miembros y pueden ser más flexibles que lo que dan a entender sus términos.

Percepción de los miembros en cuanto a su propiedad – su percepción que la entidad les pertenece y que ellos pueden influir en las decisiones de maneras que les aportarán beneficios – tiene un valor inherente. Es posible que los miembros le tengan más confianza al liderazgo de una MOI dirigida por sus miembros que la confianza que le tienen a otras opciones de servicios financieros: también valoran esto. No obstante, los miembros no valorarán necesariamente la propiedad de los miembros por encima de los costos más bajos, la mayor calidad o la mayor conveniencia de los servicios de la competencia. En resumen, los miembros valoran la propiedad en sí, pero este valor quizás no sea suficiente para retenerlos si los servicios financieros de la MOI no son competitivos.

El investigador del caso debería facilitar y registrar este diálogo, promoviendo que los participantes expliquen y se expliquen sobre sus respuestas. Esto ayuda a los investigadores a entender en mayor profundidad el desarrollo de las MOI. La herramienta podría descubrir información sobre impactos en la comunidad, intermediación social, propiedad y gobernabilidad, temas que no se cubren con otras herramientas.

Proceso

Se utiliza la indagación apreciativa con dos MOI remotas, una debe ser la MOI que se estudia y la otra una MOI remota de bajo rendimiento en cuanto a su duración y valor. Fomentar una amplia participación. Normalmente, la indagación apreciativa incluye cuatro etapas: descubrimiento, sueño, diseño y acción. En esta adaptación, sólo se utilizarán las dos primeras etapas. La etapa de descubrimiento le ayudará al grupo entender sus fortalezas. En la etapa de sueño, el grupo imagina su futuro, y formula lo que le es importante.

Estas herramientas requieren que los participantes integren diferentes relatos vinculados entre sí. Se le pide a cada persona que explique por qué su sugerencia es significativa. Todos los relatos se registran y examinan en detalle. El facilitador debería notar la manera en que cada individuo presenta y debate las sugerencias dentro del grupo. En una prueba piloto de la herramienta, uno de los hallazgos más interesantes fue que a la junta directiva de la MOI le estaba costando llegar a un consenso con los miembros sobre un cambio importante. Esto dio lugar a cuestionamientos sobre la participación de los miembros y el proceso de toma de decisiones.

Descubrimiento

Esta etapa busca entender cuáles son los bienes y logros del grupo. ¿Cómo se creó la asociación? Cuénteme sobre un momento en que estaba muy entusiasmado por formar parte del grupo/MOI. Cuénteme de un momento en que el grupo/MOI parecía ser muy sólido. Cuénteme de un momento en que el grupo/MOI tenía motivos para celebrar.

Amplíe con preguntas abiertas

Conforme surjan los relatos el facilitador ampliará los mismos con preguntas más específicas para llegar a entender el qué, quién, dónde, cuándo y por qué de la cuestión. ¿Qué es lo que la hacía sólida? ¿Qué hay de los miembros? ¿Qué condiciones?

¿Han tenido momentos difíciles? ¿Cómo manejó el grupo esas dificultades? ¿Cuáles eran?

Intentar identificar las fortalezas y los factores que permitieron el éxito de la MOI. Preguntarle al/los participante(s) de qué manera participaron. Revisar – presentarles a los participantes los resultados de la conversación para que brinden comentarios y reacciones.

Sueño

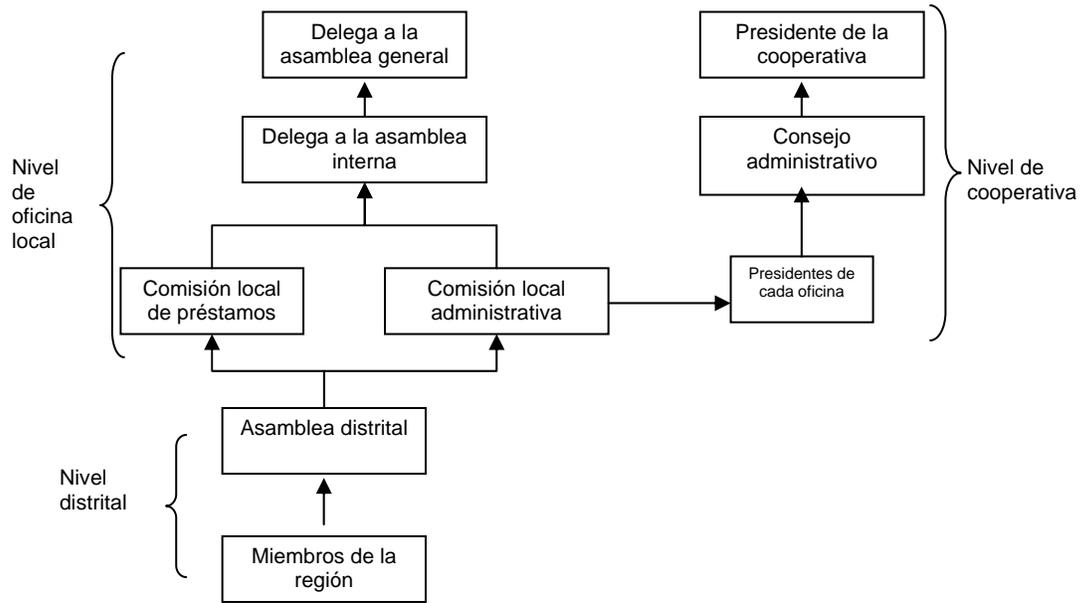
¿Qué es lo que imaginan para el futuro en tanto grupo o asociación? ¿Cuál es la estructura de la asociación? ¿Qué es diferente? Pedir que cierren los ojos, de ser apropiado, e imaginen. Ampliar. No influya con preguntas en la dirección de los comentarios.

Revisión de mecanismos de control interno

Riesgos institucionales	Operativos	Señales de alarma
<ul style="list-style-type: none">- Inercia estratégica o indeterminación- Dominación por parte de individuos en gerencia o junta- Dominación por parte de élites locales- Dominación por parte de prestatarios	<ul style="list-style-type: none">- Crédito- Contabilidad- Administrativo- Seguridad (fraude o robo)	<ul style="list-style-type: none">- Poco o ningún control en implementación- Auditoría externa débil o inexistente- Problemas en el registro de información- Asignación inadecuada de responsabilidades- Falta de pruebas de auditoría- Personal con poca o inadecuada capacitación- Nota: los grupos descentralizados utilizan métodos de control más informales. ¿Cómo se substituyen?

Adaptado de Internal Control Guidelines (2002) de WOCCU

Apéndice C: Estructura de gobernabilidad de Jardín Azuayo



Apéndice D: Sistemas de monitoreo para la gobernabilidad de las MOI

	Redes de grupos de autoayuda	SHG	LPD	Mixtlán	VSLA	Cooperativas y cooperativas de crédito
Monitoreo de la gobernabilidad	CALIFICACIONES: Gobernabilidad, recursos, calidad de haberes, sistema e implementación de sistemas, eficiencia y rentabilidad, servicios para SHG y funcionamiento de SHG	Constituciones del grupo; regularidad de ahorros y reuniones; existencia de reglas para SHG; nivel de conocimiento de esas reglas; distribución de responsabilidades entre miembros; contabilidad; auditoría y transparencia de operaciones; nivel de alfabetización de los miembros	CAMEL: Capital Activos Gerencia (Administración) Patrimonio neto (Equity) Liquidez	“Índice de integración”- Sistema de evaluación para el nivel de federación: - economías de escala - operaciones financieras estandarizadas - separación de lo estratégico y lo operativo - evitar dominación - control interno	Cantidad de reuniones; problemas en las reuniones; % de miembros que asisten; puntualidad; cumplimiento de la constitución; cumplimiento de los procedimientos pertinentes a préstamos y ahorros; los miembros participan en las conversaciones; precisión de registros; precisión de ubicación financiera; dominación de responsable de campo	% de capital externo Relación entre ahorros y préstamos Ecuador elabora mapeo de las relaciones de miembros

Otros indicadores relevantes que se utilizan en el monitoreo del funcionamiento a nivel social de las instituciones microfinancieras (IMF). Como parte de su sistema de evaluación del funcionamiento a nivel social, CERISE (2005) evalúa el capital social y político:

- Confianza y divulgación de información (disponibilidad de estados de cuenta; demandas o quejas; porcentaje de crecimiento de ahorros)
- Representación de clientes (toma de decisión a nivel de los clientes; toma de decisión de nivel de IMF; rotación de representantes; porcentaje de mujeres; capacitación de representantes; instancias de efectividad)
- Empoderamiento (se busca fortalecer el capital social; oportunidades para conflictos/demandas/quejas crean un espacio para las soluciones de problemas no-financieros)
- Comunidad (se fortalece la cohesión comunitaria; capacitación de líderes; mayor poder de influencia en el gobierno local; mayor poder de influencia en gobierno nacional)
- Transparencia (prestatarios entienden claramente la diferencia entre capital e interés; nivel en que los clientes controlan la toma de decisiones; impacto de clientes en la toma de decisiones)

Cerise. (2005). *Audit of the social performance of microfinance institutions: The definition of a tool*. Report No. 2: The Operational Guide to the Questionnaire. Paris, France: Autora.

Apéndice E: Sistemas informales y formales en la gobernabilidad de los miembros

Sistemas	Qué afecta a estos sistemas	Reglas/normas	Puesta en vigor
Informales (no-escritas; internas)	Formas de organización local socio-cultural, comunicación, potenciación de recursos y controles. Capital social; Control social; Estructuras de poder – género, liderazgo	Normas/costumbres informales Entrada; Salida; Tamaño de grupos; Asignación de recursos; Qué se hace con el excedente; Acceso a insumos; Cumplimiento de responsabilidades	Control social Conocimiento y acción en cuanto a la dominación, Default o fraude; Vergüenza; Incomunicación; Líderes locales, gobernabilidad
Formales; internos	Estatus legal; prioridades del apoyo técnico/agencias donantes; estándares de buena gobernabilidad; normas financieras; estándares en el segundo nivel; regulación; costos; alfabetización; capacidad de trabajar con números	Políticas Contabilidad; rendición de informes financieros; políticas sobre productos; falta de pago; asignación de ganancias; depósitos; control interno	Controles Reuniones; Delegación Personal de control interno; Auditoría; capacitación, Información, educación de clientes
Formales; externos	Regulación y supervisión (incluyendo a nivel personal y delegada); legislación; costos; capacidad	Regulación Entrada – adecuación de capital; salida; Tipo de negocios y membresía; movilización de depósitos; trato de no-miembros	Supervisión Auditorías; monitoreo in situ y externo; corrección; sanciones/cierre; capacidad y eficacia de sistema judicial

Apéndice F: Lectura complementaria sobre gobernabilidad de miembros

- Barr, A., & Kinsey, B. (2002). *Do men really have no shame?* Oxford: University of Oxford, Department of Economics, Centre for Study of African Economies.
- Bouman, F. (1995). Rotating and accumulating savings and credit associations: A development perspective. *World Development*, 23(3), 371-384.
- Biggart W. N., & Castanias, R. P. (2001). Collateralized economic relations: The social in economic calculation. *American Journal of Economics and Sociology*, 60(2), 471-500.
- Cerise. (2005). *Audit of the social performance of microfinance institutions: The definition of a tool*. (Report No. 2: The Operational Guide to the Questionnaire). Paris, France: Autora.
- Chao-Beroff, R. (1999). *The constraints and challenges associated with developing sustainable microfinance systems in disadvantaged rural areas in Africa*. New York: United Nations Capital Development Fund.
- Duursma, M. (2004). *Community-based microfinance models in East Africa*. Dar es Salaam, Tanzania: Hivos, SNV Tanzania, Facet BV.
- Ghatak, M. (2002, November). *Exploiting social networks to alleviate credit market failures: On the endogenous selection of peer groups in microfinance programs*. Ensayo elaborado para congreso de "Credit, Trust and Calculation," Universidad de California, San Diego, CA.
- Gugerty, M. K. (2003). *You can't save alone: Testing theories of rotating savings and credit associations in Kenya*. Washington: University of Washington, Evans School of Public Affairs.
- Johnson, S., & Sharma, N. (2004). *Institutionalizing suspicion: Investigating the role of social and cultural norms in the governance and management of user-owned microfinance systems*. Nairobi: MicroSave.
- Johnson, S., Malkamaki, M., Mukwana, P., & Wanjau, K. (2002). *One step beyond: Challenges and opportunities in promoting quality financial services in remoter areas*. Nairobi: MicroSave.
- Krishna, A. (2002). *Active social capital: Tracing the roots of development and democracy*. New York: Columbia University Press.
- Lee, N. (2006, July). *Remote rural microfinance and selfish genes*. Ensayo presentado en Global Microcredit Summit, Halifax, Nueva Escocia, Canadá.
- Matthews, B. (2004). *Internal control of community finance institutions*. Toronto: Canadian Cooperative Association.
- Matthews, B. (2003). *Towards a shareholder rights approach to rural livelihoods in Bangladesh*. Toronto: Mathwood Consulting Company.
- Mayoux, L. (2001). Tackling the down side: Social capital, women's empowerment and micro-finance in Cameroon. *Development and Change*, 32(3), 435-464.

- Orstom, E. (1990). *Governing the commons*. Oxford: Oxford University Press.
- Reddy, K. P., Srinivasan, R., Sriram, M. S., & Raju, K. V. (2004). *Democratic governance and member capital stakes in cooperatives*. Ahmedabad, India: IRMA.
- Rutherford, S. (2003). *The poor and their money*. Delhi: Oxford University Press.
- Quinones Jr., B. R., & Siebel, H. D. (2001). Social capital in microfinance: The case of the Philippines. In J. D. Montgomery & A. Inkeles, (Eds.), *Social capital as a policy resource*. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Wright, G. A. N., & Mutesasira, L. (2001). *The relative risks to the savings of poor people*. Nairobi, Kenya: MicroSave.