

Coady International Institute/Ford Foundation

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

Regulación y Supervisión de Instituciones de Propiedad de sus Miembros en
Áreas Rurales Remotas

Renée Chao-Béroff

PAMIGA (Grupo Participativo de Microfinanzas para África – Participatory Microfinance Group for Africa)

COADY
INTERNATIONAL INSTITUTE
ST. FRANCIS XAVIER UNIVERSITY

con financiamiento de **FORD FOUNDATION**

Antigonish, Nova Scotia, Canada • Diciembre 2007

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE INSTITUCIONES DE PROPIEDAD DE SUS MIEMBROS EN ÁREAS RURALES REMOTAS¹

Conforme se desarrolla el sector de microfinanzas, cada vez más países están creando regulaciones específicas para formalizar, supervisar e integrar este sector al sector financiero general. En algunos países, la integración toma la forma de una ley que gobierna las actividades de diferentes tipos de entidades que brindan servicios financieros a este área del mercado. En otros países, las leyes regulan a las entidades financieras en base a su estatus legal. Normalmente, hay una ley que rige a las compañías aseguradas con acciones y otra que rige a las cooperativas financieras (es decir, Cooperativas de Ahorros y Créditos, SACCO). En muchos países que ya cuentan con leyes de cooperativas o SACCO, éstas han sido reformadas.

La regulación y supervisión de instituciones de propiedad de sus miembros (member-owned institutions – MOI) que brindan servicios financieros a sus miembros pueden proteger a los pequeños depositantes, al sector financiero, y a las MOI. La supervisión eficaz y prudente puede brindar incentivos para la buena gobernabilidad, ayudando así a las MOI a mantener ‘una disciplina financiera y una gestión prudente’ que tan a menudo se ausenta en las instituciones financieras no reguladas. La regulación y supervisión no sustituyen a la buena gobernabilidad y el desarrollo de una sólida capacidad institucional es la mejor manera de garantizar la sostenibilidad institucional y el aumento de la cobertura a largo plazo.

En verdad, la regulación y supervisión de las MOI por lo general no han sido eficaces. En muchos países del tercer mundo, aún operan conforme leyes diseñadas para cooperativas polivalentes. Las entidades de supervisión a menudo carecen de los conocimientos técnicos que se necesitan para supervisar a las MOI y, en muchos casos, no lo hacen ya sea por la regulación o porque no cuentan con los recursos suficientes. Sin una supervisión eficaz, la cobertura de la mayoría de las MOI representativas es limitada y la mala administración es común. De hecho, el desarrollo de una regulación y supervisión eficaces sería una manera importante de aumentar la cobertura de las MOI, si se pudieran encontrar soluciones adecuadas para las limitaciones.

La supervisión de las MOI se debería considerar relevante. Debido a que las MOI a menudo son el único proveedor de servicios en áreas rurales, representan una cantidad considerable de depositantes pobres pero la falta de gobernabilidad pone en riesgo la seguridad de los ahorros de estos depositantes pobres. El sector de MOI, sin embargo, normalmente incluye una gran cantidad de entidades que representan una pequeña fracción de los haberes financieros de un país. Supervisar el sector es relativamente costoso. Por lo tanto, las autoridades regulatorias con pocos recursos a menudo no son capaces o no están dispuestas a hacerlo. De hecho, en la supervisión de microfinanzas las MOI son un ‘enigma’ (Lyman, 2006).

A pesar de estos temas, es crucial llegar a un consenso sobre los principios centrales para el avance del sector. Se necesita establecer un proceso para llegar al consenso y las siguientes preguntas se deberían ubicar en el centro de lo que se debe resolver:

¹ La autora agradece la colaboración del equipo de investigación, Nanci Lee, Malcolm Harper y Madeline Hirschland por sus valiosas perspectivas y asesoramiento. Se agradece en especial a Jennifer Isern (CGAP), evaluadora experta, que aportó a este documento la experiencia global y exhaustiva de su trabajo con varias instituciones (MOI en particular).

- ¿Qué tipo de MOI habría que regular? O, ¿qué actividades de MOI habría que regular?
- Los estándares de acuerdo a niveles para otorgar la licencia, ¿son apropiados, o se deberían uniformizar? Si por niveles son adecuados, ¿cómo se deberían definir y que se debería requerir para cada uno?
- ¿Cuál es la entidad que debería supervisar? ¿Es aceptable la supervisión delegada o la auto-supervisión? De ser el caso, ¿bajo qué condiciones? ¿Bajo qué condiciones podría ser adecuado que diferentes tipos de autoridades supervisen diferentes clases de MOI?
- ¿Cuáles son los costos de la regulación y la supervisión? ¿Cómo deberían cubrirse estos costos? ¿Por quién?

Los casos, su contexto regulatorio y las opciones que se toman

La Fundación Ford encomendó un estudio comparativo de instituciones de propiedad de sus miembros que brindan servicios financieros en áreas rurales remotas. Este estudio se basa en siete casos de MOI seleccionados, tres de los cuales operan en Asia: se estudió la alianza entre PACS y grupos de autoayuda (self-help groups – SHG) en Andhra Pradesh, India, la Federación de Grupos de Autoayuda en India, al igual que las LPD en Bali, Indonesia. En América Latina, se estudió la SACCO Mixtlán dentro de la Federación UNISAP en México y la cooperativa de crédito rural Jardín Azuayo en Ecuador. En África se estudiaron las Asociaciones Comunitarias de Ahorros y Préstamos (Village Savings and Loan Associations – VSLA) en Níger y la Mutuelle Communautaire de Croissances (MC2) en Camerún.

Estos casos representan la variedad de marcos legales y regulatorios dentro de los cuales las MOI operan y se integran. Más abajo se presentan algunas de las características principales de estos contextos, junto con un análisis de cómo estas características influyen positiva o negativamente en la cobertura y gobernabilidad de estas MOI. En cada situación, ¿cómo se acomodó y decidió cada organización sobre las opciones institucionales que se le presentaban?

Este artículo parte de los estudios de caso particulares que se analizaron en comparación con un resumen bibliográfico que brinda el marco con el cual se evalúa la regulación y supervisión. El artículo también refleja la experiencia y conocimiento que el autor obtuvo en este área.

Las MOI en Asia

India: la federación de SHG y las alianzas entre SHG y PACS bajo el nuevo estatuto MACS

El modelo de alianzas entre SHG y bancos se ha convertido en el modelo de microfinanzas predominante en India. Hasta el 31 de marzo 2005, 1,6 millones de grupos de autoayuda (SHG) habían formado alianzas con instituciones financieras formales. India tiene una estructura masiva de sucursales con más de 41.082 sucursales de bancos comerciales, regionales y rurales y cooperativas que abarcan 31 estados con 572 distritos. El programa de alianzas entre SHG y bancos creció en un 50% sólo en 2003 llegando a 24 millones de hogares. Con la estructura de sucursales llegando a más lugares y la expansión de redes de SHG y federaciones de SHG, se ha creado un sector más inclusivo, que ha llevado a un aumento en el acceso a servicios financieros para poblaciones rurales remotas.

Un estudio de caso examina a Ankuram Sanghamam Poram (ASP), una federación de SHG con una base de casi 6.000 SHG. Este sistema surgió del movimiento local Dalit ('Dappu' Dalitbahujan) y del

sindicato, y tiene profundas raíces en el activismo social. El ASP es un sistema de tres niveles federado a nivel estatal y sub-distrital, con un ápex que cumple la función de ente financiero mayorista y supervisor del sistema.

En India, las cooperativas se ubican en la jurisdicción estatal y no del banco central. Las cooperativas tienen un siglo de existencia, durante el cual los gobiernos han adoptado diferentes controles para la gobernabilidad y administración de éstas. En algunos estados, la dependencia de las cooperativas en los gobiernos de estado ha llevado a cambios en las leyes de cooperativas del estado. En estos estados, se prohíbe el capital del estado, la administración de sociedades cooperativas queda a cargo de la Junta Directiva y las políticas las decide el Ente General, sujeto a los limitados poderes regulatorios que ejerce el Secretario General mediante la inscripción de la sociedad o estatutos locales referentes a la inscripción. Por ejemplo, el Estatuto de Sociedades Cooperativas de Ayuda Mutua de Andhra Pradesh (Andhra Pradesh Mutually Aided Cooperative Societies Act – APMACS), 1995, fue la primera legislación de este tipo en India y desde ese entonces se ha implementado este estatuto en nueve estados más.

En muchos casos, los SHG promovidos por un programa del gobierno o una ONG se agrupan en federaciones que representan a varias comunidades en un área, normalmente comunidades dentro de un radio de 10-25km. Estas federaciones se pueden inscribir bajo el Estatuto APMACS, 1995 y para hacerlo, todos los miembros del SHG deben hacerse miembros individuales del ente federal, las Sociedades Cooperativas de Ayuda Mutua (MACS). Esta ley rige al ASP. Inscrito bajo el Estatuto MACS, legalmente es una cooperativa y estructuralmente es una federación. De hecho, tanto el ápex como las federaciones de miembros están inscritos bajo el mismo estatuto. En este caso, las federaciones de SHG son cooperativas cuyos individuos (no grupos) son miembros.

El Estatuto MACS les permite a las federaciones transformarse en cooperativas reguladas bajo la responsabilidad del Secretario General de Cooperativas. Al inscribirse bajo este estatuto, las federaciones deben dejar los subsidios gubernamentales, se deben someter a regulaciones más estrictas y legalmente se pueden volver cooperativas primarias con un nivel de autonomía mucho más elevado. En junio 1998, un total de 1.150 cooperativas estaban regidas por este Estatuto. Un 31% eran cooperativas financieras y 729 eligieron convertirse, demostrando que la regulación puede llevar a la graduación dentro del sistema.

La mayoría de las federaciones de SHG difieren de las cooperativas de crédito clásicas en el sentido que otorgan préstamos mayormente utilizando pasivos externos comerciales en vez de los depósitos de los miembros que, en algunos casos, se limitan a los ahorros obligatorios. Los depósitos de los miembros se retienen a nivel primario o los SHG los depositan directamente en bancos. De esta manera, los clientes a nivel primario tienen pocos interés financiero en las federaciones ápex que representan una de las muchas alianzas financieras, incluyendo alianzas de SHG con bancos e instituciones microfinancieras (IMF). Los SHG que forman parte de un sistema de federaciones pueden sacar préstamos de otras fuentes cuando lo deseen e incluso pueden ser miembros de más de una federación.

Cada nivel de la federación de cooperativas tiene el objetivo de ser autónomo a nivel financiero, administrativo y legal. La federación a nivel estatal o ápex del ASP opera como mayorista y su relación con las MACS miembro se mantiene vagamente definida. Esta relación está plasmada en el plan estratégico de la organización que indica, 'La estandarización de sistemas y procedimientos que

se requieran para sacar provecho de las economías de escala se realizará mediante procesos que lleven a un consenso’.

Para organizaciones pequeñas y remotas, se busca un modelo de auto-regulación: El ápex brinda supervisión y líneas directrices para agrupaciones de MACS y las agrupaciones de MACS evalúan a los SHG de base.

En la práctica, este modelo en su estado incipiente presenta muchos desafíos incluyendo: falta de buena documentación y registros, falta de buena supervisión in situ, falta de estándares estrictos, falta de registros internos sobre reembolsos de préstamos, transacciones muy riesgosas al contado por personal sin controles aleatorios de los montos de dinero o sin ningún otro mecanismo de control, bajas capacidades del personal, y un elevado costo de la supervisión in situ y capacitación del personal a nivel de la agrupación de federaciones. Sin un control operativo, las instituciones ápex, aún como refinanciadoras, no pueden mantener siempre un buen control regulatorio y de supervisión de los niveles inferiores y a menudo no es su rol hacerlo.

Bengala Occidental es uno de sólo tres estados en India que permiten que los grupos se consideren clientes de entidades financieras. Por lo tanto, la alianza entre las Sociedades Primarias de Crédito Agrícola (PACS) y los SHG en Bengala Occidental se presenta como un caso interesante para el análisis, con el objeto de entender la manera en que este tipo de alianza – en que se permite que los grupos sean miembros de cooperativas – funciona en un contexto regulatorio favorable.

Las cooperativas no son las entidades financieras más sólidas pero la cobertura podría ser más fuerte con ellas que con otros arreglos institucionales. Existe un elevado potencial para que las alianzas cooperativas aumenten significativamente la cobertura. En India, según NABARD, más de 120.000 PACS tienen el 69% de la participación en el mercado en áreas rurales. Si bien los SHG sólo representan una pequeña parte de los negocios y membresía de la mayoría de las PACS, la alianza con los SHG ya ha propiciado que las PACS incluyan más comunidades, grupos y mujeres de áreas remotas mientras que antes se enfocaban en los productores y los hombres.

No obstante, las debilidades sistemáticas de las PACS en tanto sociedades cooperativas limita el alcance de los productos y servicios que puedan brindar a los SHG. Debido al bajo cumplimiento de las normas precautorias, por ejemplo, el Secretario General de Cooperativas no propicia activamente a las PACS para que aumenten los depósitos que toman.

LPD en Bali, Indonesia

Las Organizaciones Comunitarias de Crédito o Lembaga Perkreditan Desas (LPD) nacieron en 1985 pero su marco regulatorio y de supervisión se formalizó con un decreto emitido en 2002 por el Gobierno Provincial Balinés. De acuerdo a este decreto, una LPD se refiere a una entidad de negocios financieros de propiedad de la comunidad. Si bien cualquier comunidad puede tener una LPD es importante aclarar que en Bali una comunidad es de hecho una unidad comunitaria regida bajo la ley tradicional (también llamada *desa pakraman* o *desa adat*) y que el *awig awig* o la ‘ley tradicional escrita’ de esa unidad comunitaria es quien legitima a la LPD (Fuente: Regulación Provincial de Bali N° 8 de 2002). Otras asociaciones de ahorros y créditos a nivel comunitario en Indonesia por lo general son propiedad de entes administrativos, que también las administran, en vez de ser comunidades unificadas por la ley consuetudinaria.

Una gran parte de los logros de las LPD se ha atribuido al equilibrio establecido entre la propiedad y administración local, la regulación del gobierno provincial y la regulación consuetudinaria y la supervisión externa y la gobernabilidad interna. El Decreto Provincial de 2002 define la estructura interna de la propiedad y gobernabilidad de las LPD, pero las LPD están basadas en la antiquísima ley consuetudinaria balinesa – representada por el *awig awig*, una estructura que garantiza que se establezca un equilibrio entre la coherencia conjunta y la individualidad en todo el sector de LPD. La ley local consuetudinaria tiene un complejo control de la vida en la comunidad. En los antiguos tiempos, el *awig awig* se comunicaba de generación en generación de manera oral, ahora existe de forma escrita. Cuando se entrelaza con los elementos religiosos y ceremoniales de la sociedad, el *awig awig* comprende un código formidable, y la falta de cumplimiento de éste tiene severas consecuencias tales como el destierro de la comunidad o la pérdida del derecho a un entierro en la comunidad de nacimiento. Holloh (2001) ha demostrado que por lo general las LPD funcionan mal en los lugares en que los vínculos sociales y la adherencia a la ley consuetudinaria no son fuertes.

Las LPD están sujetas a la supervisión tanto interna como externa. Un comité de supervisión apoya la supervisión interna de una LPD. La supervisión externa queda bajo la responsabilidad del Gobernador y la implementan la agencia principal de refinanciamiento, el Banco Regional de Desarrollo (Regional Development Bank – BPD) junto con el sector de capacitación y apoyo técnico del gobierno provincial, el PLPDK. De hecho, las LPD reciben supervisión regular externa in situ de parte de los centros de PLPDK del sub-distrito y, con menor regularidad, del personal del BPD. El BPD también ha dependido del personal de PLPDK para una serie de sub-funciones incluyendo recomendaciones para préstamos. El sistema de supervisión en este caso es complejo con múltiples participantes ya que ninguna agencia tiene la mejor (o correcta) combinación de recursos, ubicación, capacidades e interés para hacer funcionar al sistema de supervisión.

También existen ‘Consejos Asesores’, compuestos de representantes del gobierno provincial, distrital, y sub-distrital, que diseñan e implementan políticas y apoyan a las LPD. Estos consejos asesores garantizan que se apliquen los mismos estándares tanto para las LPD pequeñas como las grandes. Por decreto, las LPD deben cubrir los gastos de asesoramiento y capacitación con los fondos derivados del 5% de las ganancias. Por un lado esto podría ser una buena contribución a la recuperación de gastos de supervisión pero podría ser una limitación si los fondos llegasen a la autoridad de supervisión equivocada.

En general, las LPD hubieran rechazado la transformación en BRP, una forma más institucional, si no fuera por el acceso a mayor financiamiento externo. Algunas LPD intentaron refinanciar con el ápex de la cooperativa y también están considerando la idea de transformarse en cooperativas, pero con una alta reticencia por parte de los miembros. En verdad, las posibilidades dentro del marco regulatorio de Indonesia son muy limitadas.

Algunas LPD han alcanzado el tamaño de pequeños bancos. Con ese tamaño, hay muchas razones válidas para que sean las leyes bancarias las que rigen a estas LPD ya que el capital inicial para un BPR es sólo US\$5.000. Este tipo de transición podría distraer a las LPD de su trabajo en áreas locales remotas como se notó en otros casos (Central Java, BKK) en que la transformación llevó a una pérdida de la misión/clientela. Aún falta elaborar un camino de graduación claramente definido, así como una estructura de apoyo a la supervisión.

Recuadro 1

En el sur de Asia y en Indonesia, los gobiernos locales y nacionales conocen bien y reconocen a los SHG y organizaciones financieras comunitarias. Los gobiernos emiten estatutos con fuerza legal para validar y mantener su existencia. A pesar de la aceptación oficial, estas instituciones no pueden crecer o transformarse en entidades legales de mayor tamaño. La transformación en cooperativas, por lo tanto, se ha vuelto una opción (para las LPD en Indonesia) o el camino obligado para la graduación (MACS en India).

En estos dos casos, los entes de supervisión existentes no son adecuados. El Secretario General de Cooperativas y las autoridades del Estado en India y los gobiernos locales en Indonesia son autoridades no-financieras. El sistema de contabilidad y control interno en los niveles de los SHG, las PACS, y las MACS son débiles o inexistentes, los estándares, asesoramiento y supervisión que brindan las autoridades regulatorias son débiles e inapropiados para las entidades financieras y por lo tanto ponen en riesgo a las MOI en vez de fortalecer y protegerlas.

En ambas regulaciones, los estándares y la supervisión se aplican a todas las MOI más allá de su tamaño. Por consecuente, las MOI pequeñas que operan en áreas remotas rurales sin personal calificado deben rendir informes de la misma manera que las MOI de mayor tamaño que operan como bancos o incluso como niveles superiores.

La manera en que Indonesia ha abordado este problema es interesante, decretando que las MOI deben establecer reservas para cubrir los costos de asesoramiento y supervisión.

Las cooperativas en América Latina

Jardín Azuayo en Ecuador

Jardín Azuayo en Ecuador es una cooperativa de ahorros y créditos. El sector de cooperativas de ahorros y créditos en Ecuador está creciendo pero sin sistemas regulatorios claros. Según la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS), en diciembre 2006, la participación del sector cooperativo en el PIB estaba en aumento. De las 37 cooperativas de ahorros y créditos supervisadas, 20 tienen una clasificación de riesgo normal, 10 tienen una clasificación de riesgo moderado, 7 tienen un riesgo potencial y ninguna se clasificó como insatisfactoria. El sistema bancario también representa un segmento en crecimiento del PIB, pero su índice de crecimiento es más moderado que el de las cooperativas. Diecisiete bancos tienen un riesgo normal, uno muestra un riesgo moderado, y dos tienen un riesgo potencial. Entre el sector cooperativo y el sistema bancario formal, el sistema financiero nacional actualmente es muy sólido.

En Ecuador, las entidades reguladas quedan bajo el control y supervisión de la SBS. Actualmente, esta categoría incluye 17 bancos, 37 cooperativas de ahorros y créditos (incluyendo Jardín Azuayo), 5 asociaciones mutuales de ahorros y 12 sociedades financieras.

Debido a la falta de información completa sobre el sector no regulado, es difícil estimar el tamaño del sector de microfinanzas de Ecuador. La Red de Finanzas Rurales (que representa a 39 entidades) ha analizado la información financiera de alrededor de 160 estructuras o instituciones financieras, con información de la SBS (que controla 59 entidades reguladas) y de otras redes financieras. Al

combinarse con las 59 entidades en el sector regulado, se estima que la cartera total de préstamos en diciembre 2005 era de US\$841, lo que representa alrededor de 955.000 operaciones de préstamos. En 2004, la Dirección Nacional de Cooperativas (DINACOO) informó que había más de 400 cooperativas no reguladas operando en Ecuador. Si bien se han propuesto sistemas alternativos de supervisión para estas organizaciones, no se ha llegado a un consenso al respecto.

El sector de finanzas rurales en Ecuador está bien organizado y coordinado por la Red de Finanzas Rurales. Esta red apoya a 46 organizaciones de finanzas rurales reguladas y no reguladas. La red ha creado un sistema de monitoreo financiero utilizando indicadores reconocidos a nivel internacional y apoya a los miembros no regulados (dentro de la SBS) con un sistema de auto-regulación.

No obstante, la regulación siempre es complicada para las cooperativas de ahorros y préstamos porque no hay una ley específica que las rijan. Están bajo la jurisdicción y le rinden cuentas al Ministerio de Bienestar Social y en particular la Dirección Nacional de Cooperativas (DINACOO). Sin embargo, luego de la emisión de la resolución del 27 de julio de 2006 por la Junta Bancaria, las cooperativas de ahorros y préstamos activas con haberes mayores de US\$10 millones quedan bajo la supervisión de la SBS. Para lograr esta clasificación, las entidades nuevas deben tener un patrimonio neto igual o mayor de US\$788.682. Estas resoluciones, emitidas sin el respaldo de una ley particular, han creado un sistema dual de control y supervisión que comparten la DINACOO y la SBS.

Si bien el control y supervisión de DINACOO son bastante laxas, los requerimientos de la SBS son estrictos y, en algunos casos, inadecuados para este tipo de entidades. Para que una cooperativa quede bajo el control de la SBS, se debe hacer cargo de los gastos relacionados con el personal, la formación del comité, auditorías, provisión de información a compilar y entregar, adquisición de equipamiento y software. También hay un período de adaptación que distrae al personal de sus actividades regulares. Sin embargo, lo que más afecta a estas entidades es la falta de entendimiento entre la SBS, DINACOO y el sistema cooperativo en sí. Los malentendidos también han resultado en tardanzas en la creación de legislación adecuada para cooperativas de ahorros y préstamos.

Ahorros y préstamos Mixtlán y la Federación UNISAP, México

Ahorros y préstamos Mixtlán es una cooperativa rural de ahorros y créditos (SACCO) que forma parte de la Federación UNISAP, una importante federación urbana-rural y de una elevada clasificación con más de 350.000 miembros en México. Mixtlán opera en un área rural y remota en que la densidad poblacional es de 6 personas por km² con un índice de cobertura local cercano al 90%. En México, la confusión legislativa sumada a una alta incidencia de fraude ha creado un contexto operativo altamente riesgoso. Como respuesta a este elevado riesgo, el Congreso aprobó la nueva Ley de Ahorros y Créditos Populares (LACP) y la Ley Estatutaria del Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI) en 2001. La Comisión Nacional de Bancos y Valores (CNBV) autoriza, regula, supervisa y audita a las federaciones. BANSEFI opera como un establecimiento central de finanzas y una federación de tercer nivel. Su segundo objetivo es promover el sector financiero de propiedad de sus miembros o popular, como se lo conoce en México. BANSEFI tiene 554 sucursales que brindan financiamiento para comercios para sus propias federaciones miembro o financiamiento general para MOI locales siempre y cuando cumplan con la ley. BANSEFI apoya al cumplimiento de la legislación y regulación pero no supervisa directamente a las organizaciones participantes. La estrategia a largo plazo es que BANSEFI se auto-financie mediante las MOI y sus federaciones. En calidad de intermediario financiero de ellas, BANSEFI podría recaudar depósitos, brindar remesas y cambiar liquidez y distribuir préstamos y subsidios de programas del gobierno.

De las doce federaciones de MOI en México, UNISAP es una de las más sólidas en cuanto a la gobernabilidad y administración financiera. La estructura de gobernabilidad de UNISAP, al contrario de algunas otras del país, le brinda a las MOI locales un cierto nivel de autonomía. Al no haber oficinas de segundo nivel ni personal en cada MOI, estas últimas pueden determinar su propia combinación de productos, mismo subcontratando a sus propios proveedores locales.

La membresía en una cooperativa sólida con una base mayormente urbana tiene sus ventajas. UNISAP brinda una base de haberes sólida y creciente y con eso, economías de escala combinadas con costos unitarios bajos. Esto es importante para Mixtlán (la MOI seleccionada para el análisis en profundidad en este estudio) en particular y para las áreas remotas de sus operaciones. UNISAP también brinda sofisticación en cuanto a estándares, productos y sistemas de información. También establece vínculos importantes en el mercado con proveedores de remesas privados y brinda manejo de liquidez y apoyo técnico.

La Federación UNISAP se resalta en particular en este caso por su elevado índice de 'integración'. El Índice de Integración desarrollado por instituciones financieras federadas de México se utiliza para evaluar a las federaciones con los indicadores de una federación teóricamente ideal. El índice de evaluación incluye cinco dimensiones que se consideran esenciales para una red sólida:

1. Economías de escala eficaces. Se refiere al esfuerzo que se hace para operar economías de escala en la producción y adquisición de insumos. Incluye el manejo de la intermediación financiera y el control de riesgos contractuales relacionados con la adquisición de esos insumos;
2. La estandarización dentro de las operaciones financieras;
3. La separación entre funciones estratégicas y operativas. Se refiere al desarrollo de una división clara de los roles y responsabilidades;
4. Presencia de una estructura de gobernabilidad que garantice la protección de los intereses de las partes, en particular la capacidad de evitar el oportunismo o la dominación por parte de los miembros;
5. Solidaridad contractual (incluyendo el control de la inauguración de sucursales, la constitución de un fondo de contingencia y subsidios transversales, entre otros) (Desrochers, Fischer, & Gueyie, 2004).

Mixtlán pertenece a la federación UNISAP (segundo nivel) bajo la LACP. La Comisión Nacional de Bancos y Valores (CNBV) es quien autoriza a las federaciones, y es una institución del Gobierno Federal Mexicano que controla y regula este sector.

Ser parte de una federación grande y regulada tiene muchas ventajas. Como se indicó anteriormente, las economías de escala disponibles en un sistema federado les han permitido a las MOI tener un mayor índice de crecimiento y atender a las poblaciones más remotas. UNISAP audita a las MOI en representación de la Superintendencia. UNISAP también ayuda a sus MOI afiliadas con la liquidez, el crédito, las subcontrataciones, y contactos con otras compañías para contratar servicios de mantenimiento de sistemas informáticos, artículos de librería y una imagen corporativa.

Al participar en un sistema que está federado y regulado la nueva Ley de Ahorros y Créditos Populares (LACP) y la CNBV les han brindado a las MOI miembro seguridad en cuanto al buen manejo de sus recursos con la existencia de mecanismos federales y regulaciones que integran y controlan a las MOI remotas. Los miembros aprecian el hecho que pueden depender de un respaldo

legal en caso de fraude. Se reconoce que la seguridad es un factor importante en el crecimiento de la membresía.

La LACP fuerza la integración del sector popular de ahorros y préstamos generando economías de escala y une a las cooperativas en federaciones. Este tipo de regulación que promueve la escala, viabilidad y formalización tiene implicancias importantes para la cobertura remota.

Actualmente, organizaciones populares de ahorros y préstamos sólo se pueden transformar en una de dos entidades legales: asociaciones financieras populares o SACCO. Como se indicó, Mixtlán es una SACCO. La LACP ha propuesto un método auxiliar de supervisión que aún no ha sido aprobada que consta de supervisión in situ y externa para promover y regular el Sector de Ahorros y Préstamos Populares. En este sistema las MOI deben cumplir ciertos requisitos, por ejemplo, mantener una adecuación de capital que les permitirá respaldar los depósitos de sus miembros.

Si bien el rigor, estandarización y profesionalización son necesarias para garantizar la seguridad de los depósitos, la flexibilidad y adaptación son cruciales para las MOI remotas. Por ejemplo, el marco legal no requiere mayor provisión de la cartera cuando se sacan préstamos con una garantía solidaria, es decir, sin garantía.

Recuadro 2

En Ecuador y México, se han aprobado nuevas leyes concernientes a la regulación y supervisión de cooperativas financieras.

El marco regulatorio en estos dos países fomenta la formación de redes. En México, la nueva ley LACP fuerza a las cooperativas a ser parte de una federación de apoyo, escala, viabilidad y formalización; en Ecuador, las cooperativas formaron un sistema de auto-regulación que opera mediante la Red Financiera Rural para apoyar en las evaluaciones y promover la graduación hacia supervisión externa.

En ambos países, las autoridades bancarias cumplen el rol de supervisión: la SBS opera en Ecuador y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguridad supervisa las federaciones mexicanas o las cooperativas con haberes mayores de diez millones de dólares o un patrimonio neto mayor de US\$780.000. El hecho que los bancos centrales han tomado este cargo de supervisión indica que el sector de cooperativas y el gobierno han aprendido de fracasos pasados y actualmente están incorporando a autoridades con las capacidades adecuadas para supervisar a instituciones financieras. En este contexto latinoamericano, un sistema de niveles rudimentario permite la delegación de la autoridad a federaciones de segundo nivel que pueden realizar auditorías y evaluar sus MOI miembro. Este tipo de delegación de responsabilidades mejora la eficacia y efectividad de la supervisión sobre todo para las MOI que operan en áreas rurales remotas.

En México, se han puesto en práctica varias iniciativas para mejorar la supervisión. Las Instituciones Financieras Federadas de México han creado un sistema de evaluación de federaciones llamado 'Índice Integrado' que se utiliza para evaluar las cinco dimensiones más importantes del control: eficacia, estandarización, gerencia, gobernabilidad y solidaridad contractual (subsidios transversales, constitución de un fondo de contingencia). En México, se puede utilizar la 'solidaridad' como garantía sin tomar prevenciones para 'préstamos sin seguro'.

Este abordaje claramente reconoce el valor de las garantías sociales, por lo menos hasta un cierto tamaño de préstamo o porcentaje de la cartera.

No obstante, debido a que las nuevas leyes se han promulgado recientemente, todavía coexisten sistemas duales de control y supervisión entre el Ministerio de Bienestar Social, la Oficina Nacional de Cooperativas y las Superintendencias Bancarias. Una regulación que promueva fuertemente la integración de MOI en federaciones o que fuerce a las MOI a fusionarse sin dudas podría ser más eficaz para la supervisión pero esa regulación excluiría a las MOI pequeñas que atienden comunidades rurales remotas y terminaría dificultando la profundidad de la cobertura.

MOI descentralizadas con base en la comunidad en África Occidental y Central bajo las leyes de microfinanzas BCEAO y BEAC

VSLA En Níger

Normalmente, la membresía de una VSLA es de 20 a 25 mujeres, pequeños comerciantes, vendedores o agricultores, que utilizan sus préstamos tanto para capital de trabajo como para el consumo. Las VSLA son de duración limitada en el sentido que los ahorros se rotan regularmente, quizás semanalmente o dos veces por mes dependiendo en lo que decidan los miembros. La asistencia es obligatoria y cada reunión sirve de cierta manera de auditoría en que los miembros recitan de memoria las transacciones de una reunión y los saldos de la última reunión. Las VSLA cobran interés, distribuyen préstamos periódicamente y, al finalizar el plazo, distribuyen un pago único y uniforme entre los miembros. Los miembros deciden en grupo sobre todos los aspectos de la organización incluyendo la cantidad de ahorros, la frecuencia de las contribuciones, los estatutos, tasas de interés a cobrar, las características de la distribución de los préstamos, y los términos de la salida en efectivo. La salida en efectivo se considera un mecanismo eficaz para controlar el fraude y el mal manejo ya que el fondo de préstamos se mantiene lo suficientemente pequeño como para que los miembros lo manejen de manera oral.

CARE Níger les brinda a las VSLA capacitación y asistencia técnica durante doce meses. Teóricamente después de doce meses la asociación se gradúa y puede administrar sus actividades de forma independiente de CARE. Esto se hace al contratar una agente comunitaria que la VSLA financia con sus propias ganancias. La innovación más importante a este sistema es la idea de redes que CARE Níger introdujo en 2003-2004. Mediante sus redes, se unifican los ahorros de las asociaciones miembro para crear un fondo de capital de préstamos del que las VSLA pueden sacar préstamos en representación de sus miembros individuales. Las redes les brindan a los grupos de VSLA una serie de apoyos tales como: préstamos al por mayor en base a los ahorros; capacitación por agentes comunitarias; y capacitación no financiera. Las actividades de la asociación y de la red son manejadas por líderes que residen en la comunidad, elegidos por los miembros. CARE Níger en un principio pensó que las redes pondrían a disponibilidad préstamos más grandes y orientados a los negocios que les brindarían a las VSLA la capacidad de financiar proyectos colectivos de generación de ingresos tales como bancos de cereales o prensas de aceite. Lo que CARE no imaginó es la rapidez con que las VSLA utilizarían sus redes para formar vínculos con instituciones financieras de mayor tamaño. La política de CARE no era ni fomentar ni prevenir que las redes y asociaciones de VSLA formaran sus propias alianzas. El resultado ha sido que una cantidad en aumento de VSLA y de redes sacan préstamos de IMF y de cooperativas, y luego re-prestan estos fondos a miembros individuales.

Níger forma parte del Sindicato Monetario de África Occidental. Los ocho estados miembros de este sindicato (Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Níger, Senegal, Togo y Guinea Bissau) comparten un banco central común a todos (BCEAO), políticas monetarias, y regulaciones de moneda y comercio. Estos países también comparten la misma Ley Bancaria y Ley de Microfinanzas, comúnmente llamada ley PARMEC que abarca el período desde 1996 hasta 2006. Por ejemplo, el sector de IMF en Níger está regulado por la ley PARMEC. Los BCEAO a nivel nacional son responsables de implementar esta ley mientras la Unidad de Monitoreo de Microfinanzas del Ministerio de Finanzas se ocupa de ponerla en rigor, así como otorgar licencias, supervisar y monitorear a las IMF que ya tienen licencias. La ley PARMEC gobierna a las IMF mutuales y cooperativas que brindan servicios financieros a los miembros y deben adquirir una licencia del Ministerio de Finanzas antes de comenzar a operar y abrir oficinas (aún en áreas rurales remotas).

La ley PARMEC no abarca a los *asusus*, *tontines* u otras asociaciones informales (en las que las VSLA se podrían clasificar) pero estas ‘asociaciones tienen derecho a solicitar la personería jurídica’. Para hacerlo, las asociaciones se deben inscribir como asociaciones formales (esto es un procedimiento simple que se realiza a nivel local) y solicitar un ‘Marco de Convención’ bajo la ley PARMEC (para entidades no mutuales). Esto le brinda a la asociación la autoridad legal para participar en actividades financieras tales como la movilización de bienes y los préstamos. Estas entidades legales deben cumplir con los requisitos de rendición de informes y supervisión de la Unidad de Microfinanzas del Ministerio de Finanzas. Tanto la licencia de PARMEC como el ‘Marco de Convención’ definen varios estándares incluyendo una tabla contable, un formato para los estados de cuentas, regulaciones precautorias y no precautorias, y otras normas y estándares financieros. El Marco de Convención se firma por cinco años y se puede renovar al entregar una propuesta que incluya una evaluación de funcionamiento y una planificación de negocios detallando el nivel de auto-suficiencia de la organización y la estrategia para la sostenibilidad.

En 2007, el Consejo de ocho países miembro aprobó una nueva ley que, por un lado, se abre más a una variedad de entidades legales como asociaciones, mutuales y compañías de acciones: todas las organizaciones cumplirían con los requisitos para una licencia de tiempo ilimitado. Por otro lado, la ley es bastante estricta en cuanto a la rendición de informes y rentabilidad financiera y propone una nueva tabla contable. Esta nueva ley aún no ha sido aprobada por los parlamentos de los países miembro.

Los accionistas microfinancieros en la sub-región han criticado a PARMEC por ser demasiado parcial con las cooperativas y por intentar supervisar de manera uniforme tanto las mutuales muy pequeñas descentralizadas (sociedades cooperativas primarias) en áreas rurales remotas (y fracasar en esto debido a la falta de capacidades) y federaciones mutuales muy grandes (segundo y tercer nivel) que representan riesgos sistémicos mucho mayores para el sector. No obstante, los accionistas microfinancieros reconocen que esta ley PARMEC inicial ha fortalecido el sector mutualista a nivel técnico, financiero e institucional y ha permitido un crecimiento estable.

Las asociaciones VSLA de Níger y las redes de VSLA se han ubicado bajo las regulaciones de IMF dentro de la ley PARMEC. Sin embargo, las redes de VSLA de Níger están inscritas bajo el Estatuto de Cooperativas Ordenanza N° 84-06 de marzo de 1984 y deberían recibir apoyo y supervisión del Ministerio de Desarrollo Comunitario. Este Estatuto de Cooperativa en particular fue diseñado para cooperativas polivalentes por lo que no cubre a las cooperativas financieras que están reguladas por la ley PARMEC. El procedimiento para la inscripción para cooperativas financieras estipulado en el Estatuto no es compatible con la ley PARMEC pero las modificaciones a la ley OHADA (que ahora

están analizando el BCEAO, BEAC y OHADA) sobre cooperativas establecería que las VSLA respeten los requisitos estipulados para las cooperativas financieras. En la práctica, las redes de VSLA están altamente auto-reguladas con el apoyo de CARE.

Si bien los grupos y redes de VSLA parecen operar en un área indefinida, es probable que el Ministerio de Finanzas le preste más atención a sus operaciones conforme se expandan más. Por ejemplo, el techo efectivo de las tasas de interés del BCEAO de 27% per annum para instituciones microfinancieras (el techo para bancos es de 18%) es mucho menor al 10% mensual que las VSLA cobran a sus miembros, entonces una aplicación estricta podría causar problemas en cuanto a la rentabilidad de las VSLA.

El mayor potencial para materializar las ventajas de la regulación y supervisión externas yace en la red Mata Masu Dubara (MMD). La protección de los ahorros de los miembros y la estabilidad de las redes de MMD serán críticas en el contexto del aumento de las transacciones de ahorros, aumento de la demanda de préstamos más grandes, mejorar el rastreo de las transacciones y mejorar el acceso a fondos externos de bancos comerciales o IMF.

MC2 en Camerún

En 2003, el Banco de Estados de África Central (BEAC) y la Comisión Bancaria (COBAC) emitieron una nueva regulación para instituciones financieras que brindan servicios financieros en los seis países miembro (Camerún, Chad, República Centroafricana, Gabón, Congo, Guinea Ecuatorial). Con esta regulación, los establecimientos de microfinanzas deben adquirir una licencia en una de las tres categorías que describe esta regulación. Las categorías o niveles se definen de acuerdo al tipo de persona que atiende la entidad microfinanciera, como se detalla más abajo:

Categorías	Características	Requisitos	Instituciones	Participación en el mercado
1era categoría	Ahorros recaudados de miembros y operaciones de crédito sólo con miembros	No hay requisitos de caución pero sí se requiere una adecuación de capital mínima. Se deben retener reservas de un total de al menos 20% de los resultados anuales para cubrir las pérdidas.	Bancos comunitarios, CVECA, Cooperativas de crédito de la red CamCCUL, MC2	Alrededor del 65% del total del sector y 85% del volumen de actividades.
2da categoría	Recaudación de ahorros y provisión de crédito a miembros y no miembros	Banco debe tener garantía de US\$100.000.	IMF independientes	Alrededor de 30% del sector, 10% del volumen de actividades
3era categoría	Entidades que sólo brindan servicios de crédito al público general	Banco debe tener una garantía de US\$50.000.	Proyectos, entidades de crédito	5% de los sectores

La diferencia e innovación de esta regulación en comparación con otras regulaciones de microfinanzas en la sub-región es que opta por regular de acuerdo a la actividad financiera en vez del estatus legal. Bajo esta regulación, los ‘establecimientos financieros’ tienen la libertad de elegir operar varias formas legales: asociaciones, sociedades cooperativas, o compañías de acciones. Los requisitos de rendición de informes también varían con el tamaño de los haberes: las organizaciones más pequeñas deben ser auditadas por contadores calificados mientras que compañías externas de auditorías deben auditar a las organizaciones de mayor tamaño.

Si bien innovadora, las políticas, normas y estándares para el manejo de IMF que estipula la regulación de la COBAC podrían inhibir el desarrollo de entidades pequeñas rurales que no cuentan

con los recursos para la inscripción, cumplimiento de requisitos de adecuación de capital, retención de personal calificado. Sin embargo, el crear regulaciones para entidades de la primera categoría brinda cierta flexibilidad al disminuir los requisitos iniciales de adecuación de capital para entidades que realizan transacciones únicamente con miembros. Se promueve que las IMF de categoría 1 generen fondos con sus propias actividades para evitar la dependencia en subsidios y donaciones, y para garantizar la sostenibilidad. También se requiere que las entidades ejecuten medidas adecuadas para cubrir las carteras de alto riesgo.

Las limitaciones del personal de COBAC restringen su potencial de supervisión y control de las IMF. La amplia dispersión geográfica de las IMF reduce la cantidad potencial de supervisiones in situ a una vez por año, en el mejor de los casos, para cada entidad. Por lo tanto, debe haber controles internos que funcionen eficazmente. Asimismo, por ley, COBAC requiere que las organizaciones contraten a auditores externos. Hasta junio de 2007, las IMF debían contratar auditores externos aún si estaban afiliadas a una red.

Se supone que la red de AMC2 debe contratar a auditores externos para las MC2 a nivel regional y que cubre los gastos de auditoría para las entidades primarias. A su vez, cada entidad debe proporcionar documentos específicos para adquirir una licencia incluyendo: el informe de la Asamblea General de Miembros que indica el tipo de organización; prueba de depósito de garantía para entidades de segunda y tercer categoría; el requisito mínimo de adecuación de capital para entidades de primera categoría; y los nombres y calificaciones de los miembros. También se incluyó en la ley un requisito mínimo de infraestructura para que se cuente con una oficina segura con procedimientos de seguridad adecuados para proteger el fondo de reserva por pérdida de préstamos.

Todos los establecimientos microfinancieros de propiedad de sus miembros deben estar vinculados a una red con oficinas centrales que centralicen la liquidez y brinden servicios de apoyo. Antes de aprobarlas, COBAC examina el tamaño de la red y las economías de escala. Para satisfacer este requisito se creó la AMC2 (Asociación de MC2) que funciona como una supra-MC2. Su rol será centralizar la liquidez de la red y supervisar las actividades de los miembros. ADAF (la ONG promotora) asistirá a la AMC2 en esta tarea.

Este nuevo contexto regulatorio, si se ejecuta de manera estricta y con una supervisión eficaz, traerá más confianza para los ahorristas rurales y es de esperar que reduzca la mala administración y bancarrotas deliberadas que han debilitado el sector durante muchas décadas en el pasado.

Recuadro 3

En África Occidental y Central hay dos casos que examinan a MOI fundadas en los valores locales, prácticas endógenas de ayuda mutua (ROSCA) y fondos fundados en la cultura y la proximidad geográfica, confianza y, en el caso de Camerún, la autoridad de los jefes. Aunque las leyes permiten actualmente la operación de todo tipo de IMF (asociaciones, cooperativas y compañías de acciones) ambos casos que aquí se examinan se han transformado en cooperativas si bien la estructura cooperativa no corresponde con sus características y maneras de operar reales. Estos ejemplos (y muchos otros en la sub-región) indican que la tradición cooperativa (que promueven los estados) aún condiciona la mentalidad de todos los participantes incluyendo a las ONG, los bancos y las autoridades regulatorias. En el país vecino de Ghana, los Bancos Rurales y Comunitarios comparten compañías licenciadas como bancos bajo la Ley de Bancos.

Actualmente, las Regulaciones Microfinancieras en las dos sub-regiones se basan en las actividades y no en el estatus legal; este es el caso de BEAC y pronto lo será también para el BCEAO, aunque por ahora no completamente. Estos dos Bancos Centrales están intentando implementar prácticas internacionales de mejor práctica y también están aprendiendo de las experiencias y prácticas en el campo. Diversos tipos de instituciones están desarrollando una variedad de metodologías, organizaciones y mecanismos de entrega de productos, prestándole atención a las necesidades de un segmento del mercado en crecimiento e ignorado por los Intermediarios Financieros tradicionales.

La regulación de BEAC-COBAC apoya al sistema por niveles con requisitos progresivos más alcanzables para COBAC y adecuadas a las MOI rurales. Las MOI pequeñas, enfocadas en sus miembros que son menos riesgosas para el sector deben formar redes lo suficientemente grandes como para aprovechar las economías de escala. Estas eficaces organizaciones profesionales deberían fomentar la solidaridad financiera que podría diversificar y mitigar riesgos: la supervisión externa se concentrará en la red y su capacidad de rendir informes y producir un control interno in situ creíble. Las IMF más grandes que tienen más probabilidades de funcionar como pequeños bancos deben brindar un fondo de garantía como muestra de su solvencia. Estas organizaciones más grandes serán más fáciles de supervisar ya que estarán basadas en las ciudades capitales con sucursales en los pueblos más importantes.

Tanto BCEAO y BEAC le están prestando más y más atención al rol y responsabilidad de los ‘promotores’, las ONG, las consultorías, las agencias donantes o proyectos gubernamentales – sobre todo para nuevas operaciones Greenfield. De esta manera se asegura que se esté implementando una estrategia creíble para la sostenibilidad. Estas organizaciones deben desarrollar un modelo claro institucional y de negocios al igual que una estrategia de salida que tomará en cuenta riesgos sistémicos para el sector o en un territorio específico. Los ‘proyectos’ y promotores deben solicitar una licencia antes de establecer un sistema o implementar un esquema: son responsables (supuestamente) por el funcionamiento (y las pérdidas) de los esquemas que inicien. Este abordaje quizás sea demasiado estricto para operaciones pequeñas de investigación-acción, sobre todo para superintendencias bancarias que normalmente no tienen los recursos humanos que se necesitan para la tarea. No obstante, si las autoridades buscan aumentar la seguridad del sector y de los depositantes, sobre todo los depositantes más vulnerables como las mujeres pobres, rurales y analfabetas, vale la pena considerar este tipo de abordaje estricto. Se podría requerir que los promotores establezcan un ‘depósito de seguridad’ (como lo han hecho BEAC para EMF, instituciones de segunda y tercera categoría) que se utilizaría para proteger el dinero de los ahorristas en caso de pérdida. Con esto también se atendería el tema de la competencia injusta por parte de esquemas subsidiados que supuestamente ya no deben operar más bajo las nuevas regulaciones.

Lecciones de los casos que indican las maneras en que la regulación impacta positiva y negativamente el desarrollo de las MOI en áreas rurales remotas

Qué MOI habría que regular y supervisar tomando en consideración el tamaño, servicios, madurez, características de la membresía, equilibrio de riesgos y capacidad de supervisión

Se han propuesto dos convincentes argumentos para no regular a todas las MOI, a pesar de las ventajas potenciales que la regulación puede brindar a los depositantes, a las MOI y al sector financiero. Primero, clausurar – a pesar de ser muy difícil de implementar, cerrar las MOI que no cumplen con los requisitos para la licencia podría aislar a la población pobre rural de los servicios

financieros, sobre todo en áreas remotas. Segundo, regular una gran cantidad de entidades puede avasallar al ente de supervisión y disminuir la calidad de la supervisión.

Parece ser que el elemento de definición para la regulación que más se propone y es más razonable es el tamaño. El tamaño se puede medir por la cantidad de miembros, haberes financieros o capital o cantidad de sucursales. La mayor parte de la literatura acuerda que las MOI grandes parecidas a los bancos deberían tener una regulación y supervisión precautoria, mientras que las MOI más pequeñas no. Es posible que igual se requiera que las MOI pequeñas se inscriban y que indiquen abiertamente su estatus desregulado.

Las MOI pequeñas imponen menores riesgos para los depositantes porque los miembros pueden monitorear con mayor facilidad las operaciones de su organización. Al mismo tiempo, es más costoso supervisar a las MOI pequeñas ya sea por depositante o por haber financiero.

No obstante, los gobiernos no deberían regular lo que no pueden supervisar. Los reguladores deberían establecer estándares de entrada razonables y fomentar el profesionalismo pero no deberían restringir el desarrollo del sector. La Ley BCEAO demuestra con qué facilidad se pueden subestimar los requisitos de supervisión y hasta qué punto la regulación no implementada puede ser peor que la falta de regulación. Las capacidades de supervisión y los costos son factores importantes a considerar antes de decidir sobre la regulación.

Las diferentes regulaciones que gobiernan a las MOI descritas en este estudio indican que fomentar (o incluso requerir, aunque forzar probablemente sea menos eficaz) la formación de redes o federaciones entre MOI pequeñas y medianas puede eficazmente mantener el crecimiento y mantener una buena administración, calidad de cartera, y evitar pérdidas masivas debido al fraude o defaults. El formar redes parece reducir las mayores dificultades relacionadas con el tamaño, ayuda a las organizaciones a llegar a economías de escala y mejora la rendición de informes, el control interno y el manejo de liquidez. También es más rentable para las autoridades regulatorias supervisar redes, sobre todo si operan en áreas rurales remotas. Las autoridades regulatorias podrían delegar a las redes la recaudación de información así como el control interno para los niveles más elevados. Esto les permitiría concentrarse en la supervisión para verificar su cumplimiento, hacer controles aleatorios sobre la confiabilidad de informes y ejecutar los requisitos precautorios.

Las redes, suponiendo que hayan desarrollado un modelo de negocios sostenible para la recuperación de costos, también podrían ejercer un rol eficaz en el manejo de liquidez y subsidios transversales (urbano-rural, pequeño y grande, comunidades remotas y mejor atendidas). Las redes también pueden ayudar a las organizaciones a evitar el aislamiento y la rutina y comportamientos inoperantes relacionados al aislamiento. Para MOI rurales remotas como la Red Financiera Rural en Ecuador, la Federación UNISAP en México, el ASP en India y la AMC2 en Camerún, el integrar una red podría aumentar la sostenibilidad y el crecimiento y ser el primer paso hacia la regulación formal y la adquisición de membresía en el servicio financiero formal.

Sin embargo, desde la perspectiva de la cobertura remota, las asociaciones pequeñas descentralizadas como los SHG y VSLA continúan siendo los únicos proveedores de servicios para mucha gente pobre rural en lugares en que no opera ningún otro intermediario financiero. Los reguladores podrían considerar un tamaño tope, en que los grupos que no lo sobrepasen no tengan que ser regulados siempre y cuando estén vinculados y quizás supervisados por un intermediario financiero regulado como un banco o una SACCO. El concepto del tamaño como elemento de definición para

la regulación de los depósitos voluntarios, el re-prestar de depósitos, o para brindar cuentas corrientes puede parecer menos relevante en el caso de las MOI que sólo trabajan con sus propios miembros sobre todo en áreas rurales remotas, cuando son la única organización que brinda estos servicios.

Las innovaciones en el otorgamiento de servicios como las transacciones electrónicas (ej. transacciones por celular, cajeros automáticos) que traen la esperanza de reducir los gastos asociados con la atención a los clientes pobres que carecen de servicios también han sido reguladas recientemente como parte de los servicios de transacciones bancarias electrónicas. Si una IMF busca desarrollar servicios de transacciones electrónicas deberá adquirir la licencia pertinente de las autoridades monetarias y probablemente deberá dar prueba de su capacidad para manejar estos servicios directamente o mediante una alianza con un banco o una entidad especializada que cuente con la plataforma apropiada para rastrear información tal como la identidad autenticada del remitente y destinatario, adhesión a requisitos para evitar el lavado de dinero, y para comprobar un adecuado manejo de riesgo.

¿Y qué hay del abordaje en niveles?

Los niveles reconocen que cada tipo de MOI implica diferentes niveles de riesgo y tiene diferentes capacidades de registro y rendición de informes. Sin embargo, la regulación y supervisión por niveles implica ciertos riesgos; entre otros, el abordaje por niveles incentiva a algunas MOI a cambiar su estatus legal o su estructura para aprovechar la regulación y supervisión más indulgentes.

En el marco de este estudio, la única regulación que utiliza un abordaje por niveles es la regulación de COBAC en África Central. Los niveles en este caso se determinan por las características de la relación con los clientes (sólo miembros – categoría 1; miembros y no miembros – categoría 2), las características de los servicios que se brindan (ahorros y préstamos o sólo crédito) y el tamaño de las operaciones, de acuerdo a la base de haberes. Los requisitos de rendición de informes, auditorías, y adecuación de capital también aumentan del nivel 1 al nivel 3. Este tipo de abordaje por niveles parece ser permisivo para las MOI rurales más pequeñas, siempre y cuando éstas formen redes a nivel regional o nacional. Por ejemplo, las MC2 se unieron para formar la AMC2 que organiza auditorías internas y externas en representación de ellas.

En Ecuador, la nueva ley parece dirigir al sector en esta dirección. En 2006, la Junta Bancaria aprobó una resolución para que las cooperativas de ahorros y préstamos activas con haberes mayores a US\$10 millones quedaran bajo la supervisión de la SBS. En Indonesia, se busca que las LPD importantes operen dentro de la Ley Bancaria en calidad de BPR con el riesgo de perder de vista su misión o su clientela relacionadas a su presencia en áreas remotas rurales.

La regulación y supervisión estandarizadas para todo tipo de entidades financieras o todo tipo de MOI podría resultar en un avasallamiento de las menos riesgosas en áreas rurales remotas o, más probablemente, en ser poco estrictas e ineficaces para cooperativas más grandes de alcance nacional que operan pequeños bancos pero con poca gobernabilidad.

¿Quién supervisaría? Regulación directa, delegada, indirecta, auto-regulada, privada o externa

En el pasado, los gobiernos confiaban la regulación y supervisión de las MOI a los departamentos de cooperativas dentro de diferentes tipos de Ministerios (Bienestar Social, Desarrollo Rural, Desarrollo Comunitario). El problema es que las entidades gubernamentales responsables por la supervisión de

todas las cooperativas normalmente carecen de las capacidades para supervisar instituciones financieras.

Este estudio indica que, a nivel global, se han aprendido lecciones del pasado, por lo menos parcialmente. Hay nuevas leyes que surgen en todas partes, como se vio con el Estatuto de MACS en India, la Ley LACP en México, la Regulación BEAC COBAC en África Central y en 2007, la Ley BCEAO revisada para África Occidental. En la mayoría de estas leyes, la regulación es coherente con las leyes bancarias (aunque está adaptada a un tipo específico de clientela) y la supervisión, como sugiere WOCCU, ‘se implementa mediante una agencia de supervisión especializada con capacidades adecuadas, poder de evaluación, regulación y puesta en rigor, y la capacidad de dedicarle suficientes recursos a las IMF incluyendo MOI, a pesar de su tamaño relativamente pequeño’. En Ecuador, la SBS cumple esta tarea, en México es la Superintendencia de Bancos y Seguros, y en África Occidental y Central es la CNBV, Comisión Nacional de Bancos y Valores, la Comisión Bancaria y la Unidad de Microfinanzas del Ministerio de Finanzas. La única región en que las MOI financieras aún están reguladas y supervisadas por entidades no especializadas es en Asia. En India, esta función la cumple el Secretario General de Cooperativas y las oficinas del gobierno local. En Indonesia, se promueve la auto-regulación en el segundo nivel o en federaciones con la supervisión de entes de refinanciamiento de niveles más elevados – el BPD supervisa a las LPD en Indonesia. La supervisión por parte de bancos de refinanciamiento raramente es eficaz debido a conflictos de interés.

A veces las leyes nuevas duplican leyes existentes, creando sistemas duales de control como ocurrió en México entre la SBS y DINACOOP. En otros casos, como en Ecuador, las cooperativas reguladas y no reguladas continúan coexistiendo y se les permite competir en términos distorsionados.

Como se mencionó anteriormente, las autoridades podrían delegar ciertas funciones a las redes y luego supervisar las redes en vez de supervisar directamente cada minúscula MOI en áreas rurales remotas. Se ha demostrado que esto es eficaz en términos de control de riesgos y eficiente considerando la falta de recursos humanos y los elevados costos asociados con la supervisión, sobre todo en regiones vastas y con una baja densidad poblacional.

No debería confundirse el delegar funciones de supervisión con la auto-regulación y auto-supervisión. La auto-regulación por parte de las federaciones y redes ha resultado poco confiable por muchas razones como se examinó en numerosos estudios (Hirschland, et al., 2007). La auto-regulación no se debería considerar una posibilidad para la supervisión externa de MOI que forman parte del mismo sistema que su red o federación. Se ha demostrado repetidas veces que muchas federaciones muy grandes de mutuales en África Occidental no son capaces de regular y supervisar sus miembros de primer nivel.

Por ejemplo, tanto los participantes directos como las autoridades han pensado extensivamente sobre la posibilidad de delegar a vigilancia privada externa, a firmas de auditoría especializadas, o bancos de refinanciamiento. Si bien entes privados podrían auditar la regulación precautoria, las autoridades se muestran reticentes a delegar la supervisión del cumplimiento indicando que a nivel legal, esta función no se puede subcontratar. Por lo tanto en África Occidental, bajo la Ley PARMEC, la unidad de microfinanzas del Ministerio de Finanzas a cargo de la supervisión no podría contratar auditores externos para misiones de supervisión. La unidad sólo podría integrar auditores privados a su equipo de supervisión bajo la autoridad de un Director de Misión del

Ministerio. El costo de la delegación a auditores privados también es un tema importante que debe tomarse en consideración.

El estudio describe casos en que algunos aspectos de la supervisión se confiaron a bancos de refinanciamiento como los BPD en Indonesia, BANSEFI en México y, de diferente manera, First Afriland Bank para las MC2 en Camerún. Por varias razones, estos casos indican que esto no ha sido muy eficaz. La distancia es un factor ya que estos bancos generalmente están ubicados en las ciudades capitales lejos de las MOI primarias que buscan supervisar. La escasez de recursos humanos y la falta de capacidades de los recursos humanos son otros factores al igual que el hecho que los bancos de refinanciamiento tienen un abordaje distinto al evaluar riesgos crediticios, que es más su rol. Si las MOI son accionistas del banco, que es como están diseñados muchos de estos bancos, entonces la supervisión por parte de los bancos de refinanciamiento sería aún menos adecuada ya que habría presión para buscar el refinanciamiento y evitar mostrar pérdidas.

Si se reconoce claramente que la regulación y la supervisión están adecuadas a las características financieras de las actividades de todas las entidades, sería lógico y coherente designar a una agencia de supervisión financiera especializada para regular y poner en rigor, de manera equitativa, todas las entidades, más allá de su estatus legal. Generalmente los Bancos Centrales y Comisiones Bancarias son las entidades más apropiadas para implementar un tal mandato y deberían proponerles a los accionistas del sector que la licencia y supervisión se asigne a una unidad especial dentro de la institución o al mismo equipo de inspectores que trabaja con los bancos.

¿Qué se supervisa?

Los estándares regulatorios deberían diseñarse de forma adecuada al tamaño y complejidad de la institución bajo regulación: los estándares se deberían entender fácilmente y su implementación debería ser financieramente factible para las MOI y las autoridades regulatorias. Una rendición de informes que sea manejable, comprensible y valorable para ambas partes puede ser la solución más importante del acertijo de la supervisión de MOI.

Por ejemplo, Vogel recomienda que una gran cantidad de MOI – aquellas que son demasiado pequeñas como para merecer supervisión de tipo bancario pero demasiado grandes para depender del monitoreo de sus pares – simplemente debería utilizar cuentas estándar y presentar los estados financieros estándar que serían previamente certificados por un auditor externo. Muchas MOI importantes no utilizan una tabla de contabilidad estándar y no se someten a auditorías externas estándar con lo que estas medidas de bajo costo podrían mejorar significativamente su administración.

En el sector de microfinanzas, se ha demostrado que los estándares de funcionamiento e indicadores fomentan el funcionamiento y el profesionalismo. Para las MOI, el establecer estándares simples y apropiados puede ser la clave para mejorar la cobertura y gobernabilidad – entonces el desafío es encontrar algunos indicadores adecuados que las MOI puedan entender y documentar.

El mayor riesgo que enfrentan las MOI es el débil control que los miembros ejercen sobre sus juntas y gerentes. La regulación de MOI debería, por lo tanto, enfocarse en la gobernabilidad como se ha hecho en México y Camerún.

En resumen, las regulaciones para MOI deberían incluir o requerir los siguientes elementos:

- **Representación de miembros:** Los miembros deberían tener derecho a elegir nuevos directores y asistir a las reuniones anuales de membresía
- **La junta o comité administrativo:** Los directores deberían tener cierto perfil en la comunidad y aportar un mínimo de calificaciones a la posición. Se debería notar que, en áreas remotas rurales, este requerimiento podría concentrar el poder de toma de decisión en las manos de las élites y disminuir el rol de la comunidad como propietaria. Se deberían establecer límites de tiempo para la gestión de los puestos y se deberían especificar claramente las líneas directrices de compensación. También se necesita claridad para establecer las funciones, límites y responsabilidad de una junta. Se deberían establecer claramente temas tales como la responsabilidad fiduciaria y penalizaciones y la distinción entre las responsabilidades de la junta y de la administración. El caso que describe a las LPD en Indonesia demuestra los límites de ese tipo de requisitos.
- **Funciones del comité de supervisión:** Se deben establecer líneas directrices claras para el funcionamiento de un comité de supervisión. Para las MOI que operan en áreas rurales remotas con altos niveles de analfabetismo el comité de supervisión se podría reemplazar por auditores externos y/o proveedores privados de servicios citados con este propósito especialmente. Las redes o federaciones deberían contratar a auditores externos y/o proveedores privados de servicios para garantizar la calidad de servicios y monitorear la puesta en práctica de todas las recomendaciones.
- **Análisis de créditos:** Las decisiones sobre créditos deben basarse en el análisis de riesgos una vez que una MOI (o el tamaño del préstamo) sea lo suficientemente importante como para que el conocimiento personal de los solicitantes no brinde suficiente información para tomar una decisión.
- **Conflicto de interés:** Se deberían prohibir los conflictos de interés. Estos incluyen pero no se limitan al otorgamiento de préstamos a personal interno, nepotismo, que los directores establezcan una relación por contrato con una MOI, o delincuencia en el reembolso de préstamos.
- **Auditorías externas:** Se deberían conducir auditorías externas anuales con una amplitud estándar de trabajo pero con un enfoque especial en el control de cartera y control interno. Las auditorías externas también se podrían realizar por niveles para que se audite a las MOI pequeñas de bajo riesgo con términos de referencia altamente simplificados. Las redes y federaciones deberían auditar sus sistemas de control interno utilizando una muestra representativa de MOI miembro cada año.
- **Controles internos:** Se debería incorporar un auditor interno profesional – alguien que pueda llevar a cabo su trabajo libremente y que le rinda informes al comité de supervisión y a la Asamblea General. También se debería incluir informes de control interno a los documentos que se envían a la Superintendencia para la supervisión a distancia.

Debido a que la gobernabilidad presenta el mayor riesgo para las MOI, la regulación no debería ser demasiado detallada como lo es en algunas leyes que regulan de acuerdo al estatus legal. Se debería dejar que las MOI decidan sus propias reglas de administración diaria, procedimientos operativos,

metodologías y productos. Un abordaje más apropiado sería brindar a las MOI principios elementales para la buena gobernabilidad.

En la mayoría de los demás temas, las MOI importantes requieren regulación precautoria como la que se ha establecido para bancos comerciales. Esto se había reconocido en la Ley BCEAO en África Occidental. Sin embargo, las MOI también afrontan ciertos riesgos específicos que requieren una regulación y supervisión algo diferentes. A continuación se indican regulaciones, específicas para las operaciones de MOI, que podrían ser útiles:

- **Índices de adecuación de capital:** Se debería esperar que las MOI importantes mantengan índices de adecuación de capital más elevados que los bancos debido a la volatilidad de la cartera de préstamos. En áreas rurales, por ejemplo, las MOI están sujetas al riesgo de covariante.
- **Índices de liquidez:** De igual manera, las MOI deberían estar sujetas a mayores índices de liquidez porque no tienen acceso o su acceso a los servicios de liquidez es más limitado que el de los bancos.
- **Documentación y provisiones para préstamos:** Los préstamos de MOI se evalúan en base a sus características y los movimiento de efectivo actuales y están apoyados por garantías sociales. Es esencial, para la sostenibilidad y crecimiento de las MOI, que se permitan los mecanismos de solidaridad para obtener préstamos sin requerir provisiones adicionales hasta un cierto tamaño de préstamos (o un porcentaje de la cartera). Aplicar esta condición para las MOI, y para los bancos que refinancian a las MOI, reduce los costos significativamente.
- **Límites para crédito externo:** La Ley BCEAO limita el monto de un préstamo externo al doble de los ahorros que tenga una MOI. El acceso ilimitado a créditos externos podría ser dañino para las MOI ya que podría reducir los esfuerzos de esa MOI para movilizar los ahorros internos y el patrimonio neto, y estos promueven la propiedad y brindan incentivos para que los ahorristas vigilen eficazmente sus operaciones. Las reglas estrictas sobre crédito externo podrían limitar la cobertura, adaptación de los productos a las necesidades de los miembros y la sostenibilidad.
- **Requisitos mínimos de capital:** Los requisitos mínimos de capital pueden restringir el acceso rural remoto a los servicios financieros. Por lo tanto, estos requisitos deberían ser mucho menores que los de bancos comerciales. En la regulación de COBAC, los requisitos mínimos de capital son muy accesibles para las MOI y son más elevados para las instituciones que trabajan tanto con miembros como con no miembros.
- **Restricciones operativas:** Las regulaciones que requieren que las sucursales se mantengan abiertas una cierta cantidad de días y horas pueden prevenir la cobertura de áreas menos densamente pobladas en que los horarios extensos no se pueden garantizar y no son rentables.
- **Diversificación de cartera:** Para contrarrestar el alto riesgo de covariante de las MOI, las regulaciones deberían aludir a la concentración de préstamos por sector y área geográfica. Estas normas propiciarían que las MOI formen redes y federaciones para mitigar el riesgo.

- **Haberes fijos:** Se deberían limitar los haberes fijos a una proporción del total de haberes para prevenir que los gerentes y directores gasten altos montos en haberes que no son productivos pero sí ostentosos. Estos límites se podrían relajar para las MOI pequeñas o nuevas.
- **Negocios no financieros:** La Ley BCEAO estipula que las MOI no pueden tener más del 5% de sus negocios en actividades que no sean ahorros y créditos. Para las MOI rurales, la restricción probablemente tenga sentido, ya que la comercialización de cultivos, una actividad muy común que solicitan los miembros, podría poner los ahorros en riesgo porque la comercialización de cultivos requiere una serie de capacidades diferente de las del manejo de actividades de ahorros y préstamos.

Establecer un tope para la tasa de interés podría ser perjudicial para las MOI, sobre todo para las MOI remotas y rurales. Vista su operación en áreas con poca densidad poblacional, en contextos de deficiencia de infraestructura, las MOI tienen la libertad de cobrar tasas de interés suficientes para cubrir sus propios gastos (algunos de los cuales son mínimos, ya que muchas funciones las cumplen los voluntarios) y los gastos de los niveles superiores o proveedores de servicios. Los topes para las tasas de interés reducen la capacidad de una MOI para llegar a la auto-suficiencia.

Costos de supervisión y formas de cubrirlos (Costos y ventajas de la regulación)

La razón que más se menciona en cuanto al hecho que el gobierno no supervise a las MOI es la falta de recursos. El desplazar la responsabilidad de la supervisión hacia otra entidad quizás no solucione el tema de la recuperación de gastos. Los costos elevados quizás sean la mayor dificultad para la supervisión eficaz de MOI.

Por esta razón, algunos sugieren que las MOI deberían cubrir los gastos de su propia supervisión. Argumentan que la supervisión es crucial, que no se puede esperar que los gobiernos cubran los costos de la supervisión de muchas instituciones pequeñas y que estos costos se podrían cubrir mediante un aumento relativamente pequeño de las tasas de interés. En Indonesia, las LPD contribuyen 5% a un fondo de asesoramiento para cubrir los costos de equipos y centros de apoyo. Asimismo, estos costos se pueden contrarrestar fácilmente por los beneficios de la supervisión, beneficios que podrían incluir ganancias significativas en eficacia, acceso a recursos comerciales y un aumento en depósitos de aquellos atraídos por el aumento en seguridad y el estatus regulado.

Se debe distinguir entre los costos de regulación que incurre una MOI y los costos directos como la adecuación de capital, requisitos de rendición de informes, calificación de personal, personal extra, MIS, control más frecuente y requisitos de provisiones.

Una clave para el control de costos es mantener los informes obligatorios simples, para que las MOI pequeñas y medianas puedan satisfacer los requisitos de rendición de informes. La evaluación de los costos directos indudablemente determinará qué tamaño de MOI podría absorber una inversión así y cubrirlos de manera recurrente.

El otro tipo de costo es el que concierne al de las autoridades en la supervisión (a distancia e in situ) de todas las entidades reguladas, incluyendo a las MOI en áreas rurales remotas. Los mecanismos que combinen la delegación de ciertas funciones a las redes, compañías de auditorías externas y

supervisión eficaz a distancia e in situ de las redes deberían mantener los gastos de supervisión razonablemente bajos para que las autoridades los puedan cubrir a largo plazo, aún si deben recurrir a la asistencia de agencias donantes para apoyar en la fase inicial de instalación (desarrollo de procedimientos, capacitación de inspectores, software para el procesamiento de información).

No obstante, los costos de supervisión aún se mantienen muy elevados. Los costos continúan siendo un aspecto significativo que no se termina de examinar aquí.

Conclusiones y caminos hacia adelante

Se pueden sacar varias lecciones de este estudio de instituciones de propiedad de sus miembros en India, Indonesia, México, Ecuador, Níger y Camerún. Si bien los contextos legales y regulatorios son muy diferentes, tanto para las microfinanzas como para las MOI en estos países, está claro que la regulación y supervisión pueden influir en las capacidades de cobertura de las MOI sobre todo en cuanto a la capacidad de brindar servicios financieros sostenibles para responder a las necesidades de poblaciones rurales remotas.

Los responsables de tomar decisiones políticas y los interesados a nivel gubernamental cada vez están más conscientes de que las MOI brindan el mejor acceso a áreas remotas rurales y que, por lo tanto, las MOI deben fortalecerse y su crecimiento se debe promover para que operen en una mayor escala que la actual.

El estudio no identificó ningún contexto legal ni regulatorio que sea explícitamente hostil hacia las MOI: en todos los casos documentados las MOI surgieron y han crecido sin muchas limitaciones (quizás al haber evitado la regulación en la etapa inicial). De hecho, las MOI han adquirido un tamaño y visibilidad tal que están buscando una mayor formalización y las autoridades están buscando mayor responsabilidad por el cumplimiento de funciones, y transparencia.

Este estudio indica claramente que el contexto regulatorio no amenaza a las iniciativas e innovaciones de base. De hecho, la regulación debería considerarse conforme las iniciativas de base se desarrollan y conforme el sector financiero en un área geográfica se pone en riesgo.

- Las pequeñas MOI que dan salida en efectivo y son de duración limitada no deberían regularse vista la falta de capacidades y recursos con que cuentan la mayoría de las autoridades especializadas de supervisión. Se debería propiciar que otras MOI pequeñas y medianas que operan en áreas rurales con baja densidad poblacional formen o se integren a redes o federaciones que puedan cumplir con algunas funciones delegadas por las autoridades (es decir, la organización de supervisión a distancia e in situ). Si el mercado lo permite, estas organizaciones de mayor tamaño se podrían convertir en bancos (como BPR en Indonesia).
- Aún se identifica o asocia a las MOI con cooperativas y el camino a la graduación casi siempre consiste en la transformación en cooperativas, dentro de la estructura tradicional de cooperativas de crédito de sociedades primarias, y de segundo y tercer nivel (federación, confederación). Existen innovaciones en el campo que demuestran otros abordajes a la participación de las comunidades locales. Es posible que se necesite un cambio de paradigma en este área.

- En diferentes partes del mundo, se han tomado lecciones de errores pasados en la supervisión de cooperativas financieras: Están surgiendo leyes nuevas que por lo general designan autoridades especializadas de supervisión tales como los Bancos Centrales y las Comisiones Bancarias para vigilar a las entidades financieras como las MOI. Es importante que estas leyes reconocen las características de las actividades de las MOI, y no el estatus legal, como el aspecto más esencial para la regulación.
- Se debería evitar el establecimiento de un control dual entre el Secretario General de Cooperativas y la Superintendencia Bancaria ya que esto crea confusión, distorsiona el mercado y termina debilitando las capacidades de la MOI.
- Para que una regulación sea buena, ambas partes deben comprenderla e implementarla. La regulación debería ser simple y aún estricta en ciertos principios esenciales, progresiva en cuanto al sistema de niveles, y lo suficientemente económica para que fomente la cobertura rural. La regulación de actividades microfinancieras utilizando el abordaje por niveles parece ayudar a las MOI y a los reguladores a lograr este objetivo.

Para direccionar el camino, nos sumamos a otros interesados clave del sector de microfinanzas para proponer las siguientes recomendaciones:

- Se debería implementar un proceso similar al del Acuerdo Basel para elaborar líneas directrices internacionales para la regulación de las MOI como lo proponen Cuevas y Fischer (2006).
- Más pragmáticamente, un buen primer paso hacia el desarrollo de métodos apropiados de regulación y supervisión sería comisionar un grupo de trabajo internacional con múltiples interesados: expertos, promotores y profesionales. El grupo de trabajo establecería consenso en cuanto a la buena práctica para las MOI que operan en áreas rurales e identificar normas, estándares y riesgos relacionados.
- Se debe llevar a cabo un análisis en profundidad de los marcos de regulación y supervisión clave para evaluar su impacto en las MOI, sobre todo en cuanto a la sostenibilidad, capacidad para la cobertura rural y la seguridad y solidez de los ahorros de miembros. Este análisis debería brindar la evidencia necesaria para apoyar la iniciación de una campaña de concientización global a nivel de gobierno y bancos. Sería ideal que este análisis incluyera la participación de asociaciones nacionales como la Red Rural de Finanzas en Ecuador que ha comenzado a documentar el tema.

Referencias:

- Cuevas, C., & Fischer, K. P. (2006). *Cooperative financial institutions: Issues in governance, regulation, and supervision*. Washington, DC: World Bank.
- Desrochers, M., Fischer K. P. & Gueyie, J. P. (2004). *Managing contractual risk through organization: Strategic vs. consensual networks*. Levis, QC: Développement International Desjardins.
- Hirschland, M., with Jazayeri, A., & Lee, N. (2007). *Financial services in remote rural areas: What we know about member-owned institutions*. Ensayo encomendado por la Fundación Ford. Antigonish, NS: Coady International Institute.
- Holloh, D. (2001). *ProFi microfinance institutions study*. Jakarta: Bank Indonesia, ProFi, GTZ.
- Lyman, T. (2006). Conversación con M. Hirschland. Julio 2006.

Abreviaturas

AMC2	Asociación de MC2 (ápex de segundo nivel)
BANSEFI	Banco ápex para MOI en México
BCEAO	Banque Centrale des Etats d’Afrique de l’Ouest
BEAC	Banque des Etats d’Afrique Centrale
BPD	Desarrollo Regional en Indonesia
BPR	“Banco comunitario de crédito” en Indonesia
CamCCUL	Liga de Cooperativas de Crédito de Camerún (Cameroon Cooperative Credit Union League)
CNBV	Comisión Nacional de Bancos y Valores
COBAC	Commission Bancaire d’Afrique Centrale
CVECA	Caisse Villageoise d’Epargne et de Credit Autogeree
DINACCOOP	Dirección Nacional de Cooperativas
IMF	Institución microfinanciera
LACP	Ley de ahorros y créditos populares
MACS	Asociación Cooperativa de Ayuda Mutua (Mutually Aided Cooperative Society)
MC2	Mutuelle Communautaire de Croissance
MMD	Mata Masu Dubara (VSLA en Níger)
MOI	Institución de propiedad de sus miembros (Member-owned institution)
OHADA	Ley para la armonización de regulaciones de negocios en África Occidental y Central
ONG	Organización no gubernamental
PACS	Sociedad Primaria de Crédito Agrícola (Primary Agricultural Credit Society)
PARMEC	Projet d’Appui à la Réglementation des Mutuelles d’Epargne et de Crédit
SACCO	Cooperativa de Ahorros y Créditos
SBS	Superintendencia de Bancos y Seguros
SHG	Grupo de Autoayuda (Self-Help Group)
UNISAP	Federación de SACCO rurales y urbanas en México
VSLA	Asociación Comunitaria de Ahorros y Préstamos (Village Saving and Loan Association)
WOCCU	Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito

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 (gobernabilidad 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 Perkreditan 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 ente financiero mayorista 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 nortero 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: Sondeo de regulación y supervisión

Pregunta clave de investigación: ¿Cuáles son las condiciones que garantizan la supervisión externa? En la ausencia de regulación y supervisión del gobierno, ¿qué es lo que mejor funciona? ¿De qué manera pueden las regulaciones específicas aumentar o limitar las capacidades de las MOI para alcanzar una cobertura más amplia o profunda?

Hipótesis:

- Los marcos regulatorios por lo general no son apropiados para las capacidades de cumplimiento de MOI pequeñas.
- Para las MOI pequeñas que brindan servicios simples que no requieren una compleja gestión de activos y pasivos y en las cuales los miembros participan directamente, la auto-regulación – gobernabilidad y control internos – puede ser adecuada si estos controles no tienen influencias indebidas.
- La supervisión externa no puede compensar por las deficiencias de gobernabilidad interna.
- Las SACCO remotas no pueden pagar la totalidad de los costos por la supervisión externa. Por lo tanto se necesitan soluciones creativas.
- La supervisión delegada es más rentable y eficaz que la supervisión directa. Sin embargo, el marco regulatorio dentro del cual ocurre debe tomar en consideración la capacidad de cumplimiento de las MOI.
- El marco regulatorio puede apoyar a la graduación, sucursales, redes, u otras alianzas. De otra manera, puede limitar la elección de alianzas de la MOI, forzándola a elegir un arreglo sub-óptimo.

Descripción:

Legal

- ¿Cuál es el marco legal que gobierna a la MOI?
- ¿Cómo se inscriben las MOI?

Regulación

- ¿Cuáles son las líneas directrices o restricciones regulatorias para la movilización de depósitos?
- ¿Cuáles son los requisitos para la rendición de informes? ¿Frecuencia? ¿Cuánto esfuerzo y tiempo requieren?
- ¿La MOI cuenta con la capacidad técnica para cumplir?
- ¿Cuál es el marco general (incentivos y factores disuasivos) para la entrada, graduación y cierre de las MOI? Restricciones (sucursales/productos); Requisitos – capital, rendición de informes, sanciones... No está claro a qué se refiere aquí.
- ¿Cómo se puede organizar a las MOI en cuartiles/niveles lógicos? ¿Qué factores las dividen en categorías? Se relaciona con lo de arriba...

Supervisión:

- ¿Quién supervisa a la MOI? (¿Persona, red, ápex, federación, ente gubernamental? ¿Interna, externa, u por una organización de segundo nivel? ¿Privada o pública?)
- ¿Qué incita a la regulación precautoria para este tipo de MOI? ¿A qué punto este tipo de MOI se supervisa de manera externa?
- ¿Cuáles son las características de la supervisión externa? (frecuencia de visitas, focos de las visitas, seguimiento y consecuencias del bajo rendimiento)

- ¿La capacidad de supervisión (capacidades, tiempo, costos) es problemática para las autoridades de supervisión?
- ¿La MOI tiene auditorías internas y/o externas regulares? ¿Con qué frecuencia? ¿Por quién? ¿Cómo han influido en la operación?
- ¿La MOI está sujeta a evaluaciones, estándares, o indicadores? ¿Con qué frecuencia? ¿Por quién? ¿Con qué eficacia influye en las operaciones?
- ¿Qué es lo que ha sido más eficaz en la promoción del manejo de fondos alerta y seguro?
- ¿La MOI paga por la supervisión? De ser el caso, ¿cuánto le cuesta la supervisión a la MOI?
- ¿Cómo cubre la MOI los costos de supervisión?
- ¿Cuántas MOI parecidas han fracasado y se han cerrado? ¿Por qué?
- ¿Cuál es la incidencia del fraude/malversación?
- ¿Hasta qué punto el contexto de regulación y supervisión apoya o limita las alianzas y redes?
- ¿Hasta qué punto el contexto de regulación y supervisión fomenta ciertos caminos hacia la formalización?

Métodos: entrevistas con personal y gerencia; informes de auditoría; líneas directrices de banco central; entrevistas; informes de cualquier ente de supervisión, agencia de evaluación, red.