

Coady International Institute/Ford Foundation

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

Muntigunung Lembaga Perkreditan Desa, Indonesia:
La Propiedad de la Comunidad como Modelo para la Cobertura Remota de
Servicios Financieros

Rewa Misra

COADY
INTERNATIONAL INSTITUTE
ST. FRANCIS XAVIER UNIVERSITY

con financiamiento de **FORD FOUNDATION**
Antigonish, Nova Scotia, Canada • Diciembre 2007

MUNTIGUNUNG LEMBAGA PERKREDITAN DESA, INDONESIA: LA PROPIEDAD DE LA COMUNIDAD COMO MODELO PARA LA COBERTURA REMOTA DE SERVICIOS FINANCIEROS¹

Resumen ejecutivo

Las Lembaga Perkreditan Desas (LPD), instituciones financieras con base en la comunidad en Bali, Indonesia presentan un modelo interesante para la cobertura remota. A primera vista, la cobertura a nivel institucional no es elevada. El caso de las LPD tiene 1.020 miembros, todos los residentes de la comunidad. Sólo una fracción de esos miembros utilizan los servicios financieros.

Sin embargo, este modelo con base en la comunidad tiene el potencial para ampliar el acceso a áreas rurales remotas al utilizar las estructuras de gobernabilidad existentes. Debido a que el consejo comunitario consuetudinario es dueño y gobierna las LPD casi todas las comunidades en la isla tienen, por lo menos, acceso a servicios financieros. En Indonesia las instituciones financieras, en particular las instituciones microfinancieras, son altamente regionales. En 2006, había más de 1328 LPD en Bali que llegaban a más del 90% de los hogares. Si bien este modelo puede parecer conforme a la idiosincrasia y cultura de Bali, existe algún tipo de estructuras locales de gobernabilidad en la mayoría de las comunidades.

Al implantar la institución financiera en cada comunidad las LPD han podido lograr una cobertura amplia y remota gracias a los menores costos y propiedad local, así como un alto nivel de aceptación y confianza por parte de la comunidad local. De acuerdo a los estatutos, una parte de las ganancias se re-invierten en la comunidad y los miembros participan activamente en las decisiones sobre el uso que se otorga al excedente. Debido a que las LPD son de propiedad del consejo tradicional, y que son administradas, parcialmente, conforme leyes tradicionales, los miembros se sienten responsables para con la MOI lo que implica un fuerte control del riesgo crediticio. Los costos sociales de la falta de pago son muy elevados incluyendo la incomunicación.

El trabajo partiendo de las estructuras locales de gobernabilidad y sus correspondientes estructuras de poder socio-cultural también impone ciertas dificultades. Si bien este modelo es muy eficaz en cuanto al riesgo crediticio, no existe un mecanismo eficaz para garantizar que el consejo consuetudinario se haga responsable por sus acciones. Si bien la mayoría de las LPD han recibido la calificación de ‘sólidas’², su disposición descentralizada y la falta de suficiente vigilancia y capacidad interna las expone al riesgo de la mala administración y fraude cuando los miembros de la comunidad no se animan a cuestionar a las figuras de autoridad tradicional. En otras palabras, el riesgo de dominación de las élites, que prevalece en las áreas rurales, puede ser más pronunciado en este contexto en que los líderes locales son responsables de la gobernabilidad. El sistema de auto-

¹ Este estudio no hubiera sido posible sin el apoyo del personal del Bank Pembangunan Daerah (BPD) Denpasar, el equipo de GTZ-PROFI en Jakarta y Denpasar en particular el Sr. M. Hamp y el Sr. Nurcahya. El personal de la LPD de Muntigunung tuvo un rol primordial al ayudarnos a recaudar y asimilar información en el campo y ampliaron su total cooperación a todo nuestro trabajo. También agradezco la ayuda del Sr. Burhan Suriwinata quien no sólo ayudó a traducir documentos y conversaciones de campo críticas sino que también con su amplia experiencia en el sector bancario, brindó un apoyo impresionante para poder comprender el sector financiero de Indonesia.

² Se clasificó utilizando una herramienta CAMEL modificada por BPD y PLPDK. Para mayor información ver la sección sobre supervisión.

regulación a través del gobierno provincial no es eficaz ni puesto en práctica consecuentemente en áreas rurales.

El diseño de supervisión parte de un porcentaje que debe utilizarse para cubrir los costos de supervisión. Aunque este porcentaje no es suficiente en la actualidad, la idea es válida. También hay dificultades en cuanto a la capacidad ya que el sistema de clasificación (CAMEL) es complejo y no se adapta bien a las LPD más pequeñas en áreas rurales. Las LPD rurales también requieren más opciones de recapitalización externa y cambios de liquidez con el objeto de poder así satisfacer eficazmente la demanda de la comunidad en cuanto a servicios financieros.

La experiencia de las LPD también indica que la propiedad local no garantiza necesariamente la profundidad de la cobertura o servicios flexibles. Aunque todos los residentes tienen acceso a los servicios financieros, sólo alrededor de 1/5 los utilizan en cualquier momento dado. Los estrictos requisitos de garantía y otras rigideces limitan la amplitud de la cobertura. Debido a que la representación en las LPD es por familia y el jefe de familia es el hombre, las mujeres en general utilizan menos los servicios financieros y participan menos activamente en la gobernabilidad y la administración.

El sistema de LPD cuenta con numerosos elementos innovadores – un diseño de supervisión que permite la recuperación de costos, una estructura de incentivos para el personal vinculada al funcionamiento, propiedad de la comunidad y utilización de leyes locales consuetudinarias para el control crediticio. Sin embargo, el caso de las LPD resalta el riesgo de las MOI al estar demasiado orientadas hacia la comunidad, en particular con referencia a la gobernabilidad interna, sin regulación y supervisión externas eficaces para contrarrestar la influencia de las estructuras de poder tradicionales.

Contexto y selección de casos

El sector de microfinanzas en Indonesia

El acceso financiero para el sector rural y, principalmente, para los pobres en áreas rurales aún es limitado en Indonesia. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos a nivel central y provincial para poner las microfinanzas al alcance de las áreas rurales, y los éxitos de Bank Rakyat Indonesia (BRI), un sondeo de BRI indica que dos tercios de los hogares en las comunidades carecen de acceso a servicios financieros formales y semi-formales. Entre los hogares sin empresas viables, 62% no tenía cuenta de ahorros, y 68% no tenía crédito de ninguna institución financiera, mientras que 52% de los hogares con empresas viables no tenían préstamos de ninguna institución financiera (BRI, 2001 en Jansen, Hamp, y Hannig, 2005).

La persistente brecha en acceso crea un fuerte contraste con la red altamente diversificada de instituciones financieras (y en particular micro) rurales en Indonesia. En la historia de Indonesia, la influencia extranjera, crisis financieras, y las iniciativas del gobierno han llevado a una compleja y, en algunos casos, confusa red de instituciones financieras lideradas principalmente por varios niveles del gobierno. Las microfinanzas institucionales en Indonesia están compuestas por: bancos comerciales, el más prominente es el banco *Bank Rakyat Indonesia* (BRI) y su extendido sistema de Unidad *Desa*; los bancos de crédito comunitarios llamados *Bank Perkreditan Rakyat* (BPR), sujetos al decreto bancario y regulados por Bank Indonesia; e instituciones financieras no-bancos llamadas *Lembaga Dana Kredit Pedesaan* (LDKP) reguladas por el Ministerio de Asuntos Internos y gobiernos

provinciales. Indonesia también tienen cooperativas sujetas a la ley de cooperativas, casas de empeño reguladas por el Ministerio de Finanzas, organizaciones no reguladas tales como asociaciones de ahorros y créditos, e instituciones de propiedad de la administración de la comunidad llamadas *Badan Kredit Desa* (BKD) que no parecen estar sujetas a ninguna regulación (Holloh, 2001). Otros programas de microfinanzas ofrecen fondos subsidiados en la forma de microcréditos para poblaciones específicas como los pobres, pequeños agricultores, empresarios y ONG. Sin embargo la finanza institucional no ha logrado llegar a las comunidades. Las instituciones de microfinanzas tales como unidades BRI, BPR, BKD, LDKP y cooperativas operando a nivel sub-distrital tienden a tener sólo un alcance limitado en las comunidades rurales y en los grupos de bajos ingresos.

Las primeras LPD se establecieron en 1985. Su forma y marco regulatorio y de supervisión se formalizó mediante el decreto emitido en 2002 por el Gobierno Provincial de Bali. Este decreto reconoce a una 'LPD' como una entidad financiera de negocios, de propiedad de la comunidad, y establece que cualquier comunidad puede tener una LPD. De hecho, una comunidad es una unidad comunitaria de ley tradicional que se denomina *Desa Pakraman* o *Desa Adat*. La LPD es legitimada por *el awig awig* o 'ley tradicional escrita' de la *Desa Adat* (Regulación provincial de Bali No. 8 de 2002). Aquí se establece el contraste con otras asociaciones comunitarias de ahorros y préstamos en Indonesia que generalmente son propiedad y están gestionadas por entes administrativos en vez de comunidades unificadas por la ley consuetudinaria. Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota (PLPDK) está a cargo de brindar dirección técnica, desarrollo institucional y apoyo en la capacitación para las LPD. Mediante el permiso especial del Bank Indonesia (ver carta fechada 17 de febrero 1999) una LPD puede movilizar los ahorros de los miembros de *Desa Adat*. La LPD puede otorgar préstamos solamente a los miembros de su *Desa Adat* tradicional, pero puede recibir préstamos de cualquier institución financiera.

Los tres tipos de instituciones que han ejercido un rol importante en satisfacer las necesidades financieras en áreas rurales en Indonesia son: las Unidades BRI, el BPR (generalmente, las organizaciones de microfinanzas se transforman en esto), y las LDKP, una serie de instituciones diversas y mayormente sin supervisión, que incluyen a las LPD. Además, existe un cuarto tipo de institución de crédito, la *Pegadaian* (o casa de empeño) es una fuente principalmente de liquidez a corto plazo, tanto en áreas rurales como urbanas. Las casas de empeño son un monopolio del gobierno – en 2002 el sistema contaba con 760 casas de empeño con 6.600 empleados.

Figura 1: El sector de microfinanzas en Indonesia y sus principales participantes institucionales

	Institución	Unidad	Acreedor	Crédito	Ahorristas	Ahorro
1	BPR	2.148	2.400.000	Rp9.431.000.000.000	5.610.000	Rp9.254.000.000.000
2	Unidad BRI	3.916	3.100.000	Rp14.182.000.000.000	29.870.000	Rp27.429.000.000.000
3	BKD	5.345	400.000	Rp197.000.000	480.000	Rp380.000.000
4	KSP	1.097	665.000	Rp531.000.000.000	n/a	Rp85.000.000.000
5	USP	35.218	na	Rp3.629.000.000.000	n/a	Rp1.157.000.000.000
6	LDKP	2.272	1.300.000	Rp358.000.000.000	n/a	Rp334.000.000.000
7	Pegadaian	264	16.867	Rp157.697.252.000	No hay	No hay
8	BMT	3.038	1.200.000	Rp157.000.000.000	n/a	Rp209.000.000.000
9	Cooperativa de crédito	1.146	397.401	Rp505.729.317.823	293.648	Rp188.014.828.884
	TOTAL	54.444	9.479.268	Rp28.951.623.569.823	36.253.648	Rp38.656.394.828.884

Información compilada por Gema PKM, octubre 2004

El área de microfinanzas de BRI, a pesar de ser el mayor proveedor de microfinanzas no ha podido llegar a brindar servicios a las áreas remotas. La mayoría de las unidades se ubican en áreas urbanas o muy cerca de éstas y la mayor parte de las unidades simplemente carecen de los recursos humanos para expandir sus servicios a las comunidades (Holloh, 2001). Estas restricciones también se reflejan en el tamaño de los préstamos que brindan las unidades, que generalmente superan los US\$100 y son relativamente elevados para las áreas rurales. Asimismo sólo alrededor del 50% de los BPR son rurales y los BPR que mejor funcionan se enfrentan a la competencia de sucursales de bancos comerciales en vez de proveedores de servicios pequeños y descentralizados a nivel comunitario.

Figura 2: Distribución de las instituciones a nivel distrital y sub-distrital

Nivel nacional		
Institución	Cantidad	Estatus
BRI	> 4000 sucursales	Banco regulado
BPR	>2000 unidades (unidades secundarias de bancos)	
LDKP (incl. LPD)	> 1500 instituciones	Altamente reguladas por los gobiernos de la provincia y del distrito, se les permite aumentar depósitos selectivamente
Cooperativas	> 35000	Incluye cooperativas de crédito, cooperativas de ahorros y préstamos y unidades de ahorros y préstamos de cooperativas polivalentes, supervisión y dirección de gobiernos provinciales locales
Nivel regional		
LPD (Bali)	LPD, > 1300	Reguladas por gobiernos provinciales, se les permite recaudar ahorros y manejar depósitos a plazo
BKD (Java)	> 4500	El estatus regulador no está claro aunque algunos lo consideran parte de los BPR

Las LDKP se ubican mayormente en Java y Bali y, más allá de las LPD, son propiedad de los gobiernos provinciales y distritales. En 2004, las LPD representaban cerca del 60% del total de unidades LDKP (Janse, Hamp, y Hannig, 2004). Las únicas otras instituciones significativas a nivel de las comunidades son los BKD que dependen de las decisiones de la administración comunitaria, carecen de control interno eficaz, así como de un sentido de propiedad y confianza por parte de la población de la comunidad (Holloh, 2001). Anteriormente se consideraba a los BKD como BPR, pero en la actualidad existe cierta ambigüedad en cuanto a si en verdad están reguladas (Holloh, 2001). Un Decreto Bancario de 1992 requería que todos los BKD y LDKP se convirtieran en BPR sin embargo ningún BKD y sólo un 30% de LDKP (Nurchaya, 2005) lo hicieron. Los BKD, una de las formas de instituciones más antiguas (establecidas por el gobierno colonial holandés hacia 1905) no han aumentado en cifras por muchos años.

Al contrario de estas instituciones de nivel comunitario, las LPD tienen un mejor funcionamiento financiero, un mayor alcance y profundidad de la cobertura, y un alto nivel de propiedad por parte de la comunidad. Holloh (2001) enfatiza que, de las LDKP, las LPD claramente las más exitosas en cuanto a la movilización de depósitos, calidad de capital y sostenibilidad. En cuanto a la penetración de mercado la membresía de LPD supera ampliamente el 90% de la población de Bali, la isla más grande de Indonesia. Sus cifras (1.296 en el año 2004) aumentó a 1.328 en abril 2006 (BPD Denpasar, Indonesia).

Contexto local y selección de metodología

El objetivo de este estudio es investigar el potencial que tienen las MOI para examinar la profundidad, alcance, amplitud, duración, valor y costo de la cobertura remota. El segundo nivel de análisis examina la manera en que tres áreas influyen en la cobertura: redes y alianzas; gobernabilidad y propiedad; y regulación y supervisión. La perspectiva del análisis parte de la asociación de menor nivel.

La selección del caso LPD se realizó en base a tres criterios: la calidad remota de la MOI, el sólido funcionamiento (según las clasificaciones CAMEL y conversaciones con PLPDK), y la amplitud relativa de la cobertura (que en el caso de las LPD se expresa como una proporción del mercado también a nivel de regencia). En base a esto, elegimos a la LPD de Muntigunung en la comunidad de Tulamben, Regencia de Karangasem, Bali. En esta isla es donde más se han creado y proliferado las LPD y no sólo atienden a las regencias más afluentes del sur, sino también a las regiones pobres y físicamente remotas del montañoso norte y noreste.

Se condujeron dos semanas de trabajo de campo con la LPD Muntigunung. La cobertura se midió en términos de los seis aspectos de Schreiner (1998): amplitud, profundidad, costo, valor, duración, alcance. La información financiera y de cobertura de la LPD de Muntigunung se contrastó con los promedios de la regencia sirviéndose de las valoraciones de los investigadores en comparación con los informes de auditorías de CAMEL, generados por BPD. Se realizó una clasificación de riqueza en un asentamiento (Muntigunung) con las personas que sacaban préstamos de la LPD. Se realizaron cuatro grupos de enfoque con los miembros de acuerdo a las siguientes categorías: a) dos con miembros cuyos sustentos variaban; b) uno con mujeres prestatarias solamente (los miembros familiares se sumaron); c) uno con prestatarios extremadamente pobres solamente. Estas conversaciones con grupos de enfoque y ejercicios de mapeo, principalmente el valor/demanda de servicios financieros alternativos y la propiedad, incluyó una muestra representativa de miembros generales de la LPD (garantizando una representación parcial de los prestatarios actuales). Se realizaron entrevistas con informantes clave del personal y reguladores de la LPD.

Rendimiento de la cobertura de las MOI

Amplitud y profundidad de la cobertura

Como se indicó más arriba, las LPD llegan a una gran proporción de hogares en Bali. Utilizando el indicador de tamaño promedio de préstamos, las LPD también demuestran una profundidad de cobertura mucho mayor en comparación con otras instituciones financieras rurales como BRI y Bank Pembangunan Daerah (BPD).

Figura 3: Profundidad de cobertura de las instituciones financieras rurales de mayor importancia en Indonesia (US\$)

Institución	Sucursales	Préstamos vigentes	Monto de préstamo	Préstamos por cuenta	Cantidad de cuentas de ahorros	Ahorros	Ahorros por cuenta
BPR	2156	2.400.000	1.041.800.000	434	5.610.000	925.400.000	165
Unidades BRI	4049	3.100.000	1.418.200.000	457	29.870.000	2.742.900.000	92
LPD*	1296	317.293	96.645.844	305	911.272	60.350.350	66

(Janse, Ham & Hanning, 2004).

Las cifras de las LPD hacen referencia a clientes no a cuentas, para los ahorros así como para los préstamos, lo que implica una profundidad de cobertura de las LPD aún mayor (un cliente puede tener más de una cuenta de ahorros o préstamos) que lo que indica la Figura 3. Aún utilizando las cifras de clientes, las LPD demuestran una profundidad de cobertura mucho mayor que los BPR y BRI. Las cifras se remiten a la totalidad de Indonesia salvo las LPD, que sólo se ubican en Bali, es por eso que en verdad no brindan un panorama comparativo de la penetración de las LPD y otras instituciones en el mercado, sino que brindan una idea de la profundidad relativa de la cobertura.

La regencia de Karangasem (2003 pob. 388.320), en el noreste, es el área más pobre y remota de Bali. Las 156 LPD de la regencia de Karangasem tienen ahorros per cápita de US\$17,90 en comparación con el promedio de todas las LPD en Bali que es alrededor de US\$33,50. Las LPD en Karangasem tienen una cobertura combinada de 52.461 ahorristas y 27.753 prestatarios (13,5% y 7,1% de la población estimada) lo que se ubica por debajo del promedio del sistema debido a la baja densidad poblacional y la pobreza relativa de la región, que limita las posibilidades de ahorro de la gente.

La LPD de Muntigunung llega a 1.020 miembros (todos los hogares del *Desa Adat*). Hay 249 prestatarios, aproximadamente 24% de la población de la comunidad. Según las autoridades locales de PLPDK, Muntigunung es el asentamiento más remoto y más pobre en la regencia de Karangasem. Los ahorros promedio por cápita son de US\$11, muy por debajo del promedio mismo de la regencia de Karangasem. La ubicación en terreno ondulado que dificulta extremadamente la disponibilidad de agua para riego y para consumo exagera la pobreza de Muntigunung. Durante la época de sequía, el agua potable se transporta a mano en recipientes cuesta arriba. Asimismo, debido a la distancia del centro de la regencia, esta área no atrae suficiente turismo como para diversificar sus actividades más allá de la agricultura.

Si bien todos los miembros en teoría pueden obtener servicios de ahorros y crédito en la práctica hay un límite en cuanto al acceso general sobre todo para préstamos. Esto se debe a la requisitos de garantías que se detallan claramente en *el awig awig* o ley consuetudinaria local de Muntigunung, que requiere que todo préstamo tenga garantía, y explicita estrictas penalizaciones si los miembros no rembolsan sus préstamos – todas las medidas buscaban cubrir el riesgo de la falta de reembolso de préstamos. Los requisitos de garantías siempre son para el total del valor del préstamo y pueden incluir cualquier cosa desde títulos de propiedad hasta motocicletas, etc. Esta también puede ser la razón por la cual el acceso de mujeres a los servicios de LPD es bajo ya que la mayoría no posee títulos de propiedad y otros bienes a nombre de ellas. En donde las mujeres eran viudas o por alguna otra razón tenían acceso a títulos de propiedad, lograban obtener préstamos. Del total de prestatarios (173) sólo 21 mujeres habían obtenido préstamos.

Al establecer un monto máximo para préstamos (US\$22) se logra evitar la participación de los ricos que podrían necesitar préstamos de mayor envergadura. Un ejercicio de clasificación de riqueza con miembros de la LPD indicó que sólo había dos hogares adinerados entre los prestatarios actuales – los mayores participantes eran los pobres. Sin embargo, la participación de los ultra pobres también era relativamente escasa (5 prestatarios). La clasificación de pobreza se realizó con una muestra representativa de miembros generales de LPD (garantizando cierta representación de los prestatarios actuales).

Alcance, valor y costo de la cobertura

En la comunidad de le otorga un gran valor a los servicios de las LPD, a tal punto que un sondeo de satisfacción de la clientela de BPR y LPD que se concluyó recientemente indica, ‘los clientes de las LPD demuestran un alto grado de lealtad para con las LPD, mismo si su satisfacción general con respecto a los servicios y productos de las LPD es menor que la de los clientes de BPR’ (Johnson, 2006). La satisfacción se midió en diferentes campos: productos y servicios, infraestructura de las oficinas, actitud del personal, etc. Específicamente en el caso de la satisfacción en relación a los productos, los prestatarios de las LPD parecen estar relativamente más satisfechos con la oferta de productos de su institución que los prestatarios de BPR, en particular con respecto a la tasa de interés.

Conversaciones con grupos de enfoque de miembros de la LPD de Muntigunung reflejaron lo indicado por el sondeo de satisfacción de los clientes, al igual que los datos nacionales sobre la falta de acceso a BRI y a otras instituciones rurales financieras (ver ‘información básica’). También resaltan la razón por la cual los miembros preferían los servicios de las LPD y los consideraban más baratos en su totalidad.

Los productos de las LPD incluyen dos productos de préstamos y dos de depósito (ahorros y a plazo). El producto de préstamo con mayor salida tiene un plazo de entre 1 y 20 meses (dependiendo del plazo, las tasas de interés que se cobran son en escala disminuyente de 3% a 3,5% mensual) con una programación de reembolso flexible. Un producto con plazos fijos que cobra una tasa fija (la tasa de interés varía entre 2% y 2,5% mensual dependiendo del plazo) no tiene tanta salida. Los costos adicionales incluyen la tarifa obligatoria de 3% para ahorros y la tarifa de 3% para préstamos. El 88% de los préstamos se otorgaron para uso productivo; sin embargo, se otorgaron algunos préstamos personales, mayoritariamente para la compra de motocicletas.

Los miembros hicieron hincapié en el hecho que no podían utilizar los servicios del BRI debido a los complicados procedimientos para solicitar préstamos y a la distancia de las sucursales locales de BRI. (Curiosamente el personal de la LPD prefería más a BRI que a BPD como refinanciador debido a la proximidad de las oficinas secundarias de BRI en comparación con BPD. En todos los niveles, la proximidad geográfica fue uno de los principales determinantes en la elección de proveedores de servicios.) En el sondeo de satisfacción con una muestra de 10 LPD grandes y pequeñas también se observó que la satisfacción de los clientes de las LPD es la más alta con respecto a la accesibilidad.

Figura 4: Tabla comparativa de proveedores de servicios financieros desde la perspectiva de los miembros

Proveedor	Producto de Préstamo	Ahorros	Facilidad de acceso conforme opinión de miembros	Otros
LPD	Plazos del préstamo: uno fijo, uno con programación flexible de reembolso. No hay monto mínimo. Tarifas fijas 24-30% anual (tasa de interés nominal) Flexible: 36-42% anual dependiendo del plazo (tasa de interés nominal). Ambos requieren una tarifa obligatoria del 3% para ahorros, y 3% para préstamos. (Todos con saldo descendiente)	Depósito obligatorio – 3% del préstamo Depósito a plazo – 3, 6, 12, 24 y 36 meses 10.8% anual. Saldo inicial mínimo US\$ 45. Depósito fijo: 3-11 meses – 10.8% anual 12-19 meses – 12% anual 20-35 meses - 15 anual 36 meses > 18% anual Saldo inicial mínimo para cuenta de ahorros US\$0.45 7,2% anual (no hay un plazo en que no se pueda acceder)	Muy fácil acceso físico. Aún si la oficina está cerrada pueden ahorrar o retirar reuniéndose con el gerente de la LPD. Costo razonable para todos.	Los préstamos requieren garantías, procedimientos de solicitud simples. No hay clientes para préstamos con plazos fijos.
Prestamista	Préstamos sin tasas fijas 120% anual (nominal)		En la comunidad, pero demasiado caro para los más pobres.	Los préstamos requieren garantías, procedimientos de solicitud simples.
BRI	Préstamos agrícolas 24% anual (fijo), plazo de 2 años	(Los miembros no estaban al tanto de la existencia de productos de ahorros aunque BRI ofrece una variedad de productos de ahorros competitivos)	Sucursal más cercana a 8-20km de la comunidad. Los encargados no van a la comunidad. Los horarios no son convenientes. No se conoce personalmente a los miembros de la plantilla.	Los préstamos requieren garantías, procedimientos complicados para solicitar.

Los miembros preferían ahorrar en la LPD local en vez de en otras instituciones. Los clientes sentían que al tener sus ahorros en la LPD tendrían fácil acceso a su dinero. Los usuarios también confían en la LPD y la consideran un lugar seguro para guardar sus ahorros. El hecho que la administración y el personal de la LPD son locales y que el gerente es un respetado maestro de escuela en la misma *Desa Adat* influye mucho en la confianza general que inspira la LPD local en sus miembros.

Los clientes estaban más que satisfechos con el equipo de administración local y pequeño de la LPD y no se consideraba que la comunicación era problemática. Los miembros indicaron que quizás irían a otras instituciones a sacar préstamos si hubiera tasas de interés notablemente mejores o si se abrieran sucursales en áreas más cercanas. Lo más importante es que sentían que las ganancias de la LPD finalmente volverían a su comunidad y contribuirían al desarrollo de la comunidad.

Al elegir una proveedora de servicios, se le otorga mayor importancia a la idoneidad de los productos para con los movimientos de efectivos del hogar que a las tasas de interés. Los grupos de ahorros de mujeres (establecidos mediante una variedad de programas del Estado) en la comunidad no proliferaron ya que requerían ahorros regulares, lo que no se adecuaba a la realidad de los hogares más pobres. Los prestamistas locales cobran 120% anual, mucho más que las LPD, sin embargo el problema principal era el requerimiento de pagos mensuales al prestamista que no se adecuaba a los ingresos por temporadas de las actividades de sustento principalmente agrícolas del área. De hecho, un proyecto parecido que inició la LPD (con reembolsos mensuales fijos) no tuvo éxito.

Recuadro 1: Conversaciones con miembros de LPD

Nyoman Keneh es una cliente de la LPD extremadamente pobre que no tiene suficientes recursos para sacar préstamos con el prestamista. Una vez sacó un préstamo en una tienda para arreglar su casa y le costó mucho rembolsar el dinero. Su esposo es heladero, pero sus ventas son muy reducidas durante la época de lluvias (al contrario de la época de sequía) en que se ve en la necesidad de hacerse recolector de basura para llegar a fin de mes. Durante ese período no tienen ahorros y no tienen manera de rembolsar préstamos. Ella no pertenece a ningún grupo de mujeres porque no puede ahorrar regularmente. Su esposo enfermó y hubo que llevarlo a Singharaja. De inmediato ella recibió un préstamo de US\$200 de la LPD. Puede decidir cuándo pagar el capital y los reembolsos del interés son regulares. Siente que la LPD está presente cuando la necesita y gracias a su flexibilidad, no se siente presionada para rembolsar el dinero aún durante la época de lluvias.

Made Sumi es un agricultor y siembra maíz y mandioca. Tiene esposa y cuatro hijos. No quiere que sus hijos sean agricultores, ya que es una vida dura. Desde junio de 2006, ha estado ahorrando con la LPD para que sus hijos continúen estudiando. La LPD le da la opción de realizar un depósito fijo para evitar que se tiente y retire los fondos. Siente que los bancos están demasiado lejos y él quiere mantenerse informado del dinero que se está acumulando en su cuenta. Puede hacer esto con la LPD ya que está en la comunidad. Su impresión de la LPD es que sus fondos están aumentando y que pronto generará más ganancias y posiblemente pueda brindar mejores tasas de interés en los ahorros también.

En general, se evaluó a la LPD en base a su acceso, la adecuación de sus productos a los movimientos de efectivo de los hogares, el personal y administración locales. En esta área remota, en que abundan los casos de operadores prófugos que se llevan el dinero de los miembros, la sensación

de control y familiaridad que inspira una institución local es fundamental a la hora de elegir un proveedor. A pesar de las altas tasas de interés y otros temas en las LPD (ver las siguientes secciones) sigue siendo una elección muy utilizada para obtener préstamos con fines productivos.

El alto nivel de confianza de los miembros, combinado con estrictos controles internos y el manejo de riesgo crediticio de la organización (ver las secciones sobre gobernabilidad, regulación y supervisión), crea el potencial para una cobertura sostenible y exhaustiva. Sin embargo los controles, sobre todo aquellos que manejan el riesgo crediticio, limitan claramente la profundidad de la cobertura. Al contrario de otros métodos de microfinanzas basados en grupos, las LPD no parecen haber remplazado las garantías económicas con garantías sociales o mismo con ahorros (sólo 88 miembros están ahorrando en depósitos a plazo y productos de ahorros). Esto no sólo ha limitado el acceso de los ultra pobres pero también de las mujeres. Las LPD parecen, por ende, ubicarse en la línea delgada que separa al manejo de riesgos del logro de una real profundidad de cobertura que dependería mucho del fortalecimiento de la orientación hacia ahorros y garantías sociales de las LPD.

Duración de cobertura

De acuerdo a la clasificación modificada CAMEL conducida por PLPDK y BPD Bali la industria de LPD en general tiene un buen rendimiento con casi 75% de las LPD en buen estado.

Figura 5: Clasificación de las LPD de Bali

Clasificación	Diciembre 2004		Diciembre 2005	
	LPD	%	LPD	%
Sólido	925	71	974	75
Relativamente sólido	190	15	101	8
Menos sólido	61	5	91	7
No sólido	120	9	138	10
	1296	100	1304	100

Fuente: Nurcahya, 2005

Utilizando los estándares modificados de CAMEL, BPD clasificó a la LPD de Muntigunung como 'sólida'. Estos estándares evalúan la adecuación de capital, calidad de haberes, calidad de administración, liquidez y rentabilidad. Partiendo del análisis de los cinco factores, la solidez de la LPD se determina, como 'sólida', 'relativamente sólida', 'menos sólida' o 'no sólida'. De acuerdo a nuestro propio análisis la LPD de Muntigunung ha alcanzado una Autosuficiencia Operativa de 200% (sin ajustar por el costo de mercado del capital e inflación), y una Autosuficiencia Financiera de 190%. En cuanto a la rentabilidad, la ganancia de 18% por haberes se debe principalmente a las tasas de interés relativamente elevadas de los préstamos (varían entre 24-36% nominal, con un saldo decreciente). El bajo índice de costos operativos de 4,14% indica que las LPD como otro tipo de instituciones de propiedad de sus miembros aprovecha el bajo costo operativo para llegar hasta muy adentro de las áreas remotas.

Recuadro 2: Actas de reunión de 35 días de la LPD (Ver también sección sobre gobernabilidad)

Todos los jefes de hogar asistieron a la reunión. El gerente de la LPD lee formalmente el estado financiero de la LPD. Indica que hay algunas personas ausentes debido a que es la temporada de clavos de olor y muchos se han ido a Singharaja a vender sus productos. Lee en voz alta los nombres

de personas morosas de pago y les hace saber que deben pagar puntualmente. Se penalizará a esos prestatarios y si no pagan, se deducirá de sus cuentas de ahorros obligatorios.

Un miembro pregunta por qué se le negó un préstamo a otro miembro que quería construir una casa. El gerente de la LPD dice que no había fondos disponibles para préstamos. Los miembros preguntaron si eso ocurría porque la gente no estaba reembolsando. El gerente respondió que los reembolsos se atrasan notablemente sólo al inicio de la época de lluvias. La falta de fondos se debe a que un cliente con grandes ahorros retiró su dinero. El dinero de BPD por ahora tampoco está disponible y como resultado no hay fondos suficientes para otorgar un préstamo específicamente para construcción – lo que requeriría un préstamo más grande.

El miembro no está convencido. Pregunta ¿cuánta gente ha ahorrado en la LPD y por qué se quedaría sin fondos si sólo una persona retira sus ahorros? ¿Qué está haciendo el personal de la LPD para conseguir más ahorristas? El gerente dice que va de casa en casa para contarle a la gente sobre los ahorros pero que la gente es pobre y que quieren reembolsar los préstamos primero con lo cual los ahorros aún no son lo suficientemente grandes como para poder brindar préstamos. En ese momento, el Supervisor de la LPD pospuso el resto de la conversación hasta la próxima reunión.

Más tarde ese mismo día, cuando le preguntamos al gerente por qué había salido esa pregunta en la reunión respondió que en cada reunión salía la misma pregunta, porque la gente quiere más préstamos y de mayores montos. Tengo que manejar la situación otorgando préstamos más pequeños o diciéndoles que vuelvan dentro de uno o dos meses.

Sin embargo existen notables limitaciones que se imponen al futuro crecimiento de las LPD. Las conversaciones con la administración de Muntigunung indican que la demanda de préstamos ya sobrepasa la capacidad de las LPD para satisfacerla. (En la sección de alianzas se encuentra un análisis más detallado de este tema).

El tipo pequeño de LPD que tiene Muntigunung, aunque se la clasificó como ‘sólida’, normalmente no tendrá acceso a fondos de BPD hasta que haya estado en operación por lo menos durante tres años. Cuando estos fondos estén disponibles no llegarán a satisfacer la totalidad de lo que requiere la LPD. De hecho en el pasado un tema importante ha sido que BPD requiere garantías para refinanciar – que en algunos casos fue provista mediante los fondos personales del gerente de la LPD. Ahora existe una recomendación que para préstamos menores de US\$5.000 no se solicite garantía y que el seguro también cubra ese tipo de préstamos. No hay impedimentos regulatorios sobre la recaudación de fondos de otras fuentes que no sean BPD sin embargo en la práctica esto es difícil. BRI cobra una tasa de interés para refinanciar (2% mensual) que no le deja a la LPD márgenes iniciales. No es fácil negociar un préstamo de otras LPD ya que las pautas tradicionales/legales en ese ámbito no son claras. Es posible que la liquidez decaiga y el excedente se podría transferir dentro de la industria de LPD. Lastimosamente, esto requiere vínculos eficaces entre ellas y un (o más) eficiente proveedor de insumos.

¿Qué es lo que le ha permitido lograr cobertura remota a esta institución de propiedad de sus miembros?

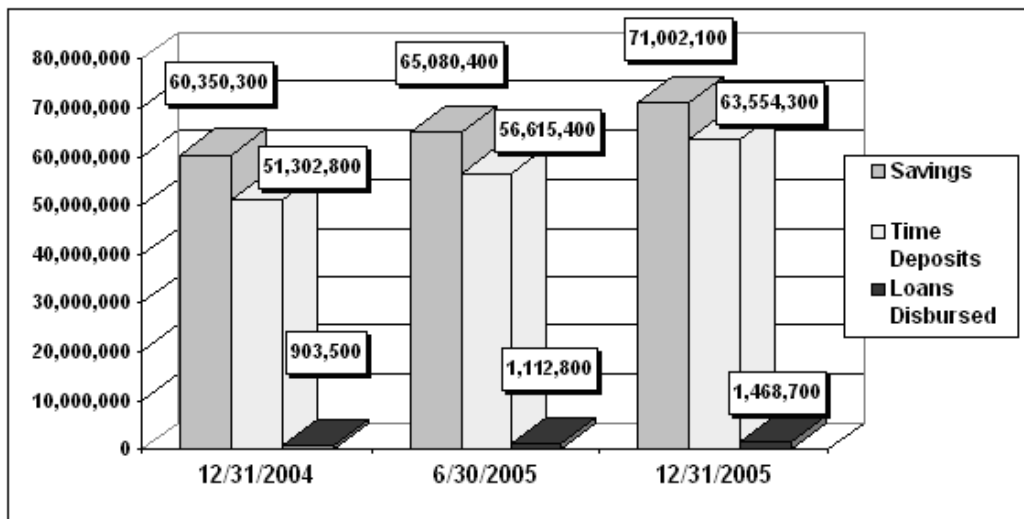
Los vínculos en sí no consideran la diversidad

De acuerdo a un representante de una BPD local ‘las LPD están por todos lados en Bali’. A nivel geográfico, las LPD son la entidad de servicio más cercana al último y más pobre cliente que quiera obtener servicios financieros. Las LPD como muchas otras MOI atienden diversas regiones, desde poblaciones urbanas como Denpasar donde las oficinas de LPD tienen una gran plantilla y parecen sucursales de bancos comerciales, hasta pequeños asentamientos como Muntigunung en que la plantilla de tres personas trabaja en una pequeña sala que donó una organización de caridad local.

La industria misma de las LPD consta de una variedad considerable en cuanto al tamaño de sus haberes – que varían entre LPD que tienen haberes mayores a US\$500.000 a aquellas con haberes de alrededor de US\$20.000. Estas diversas LPD tienen requisitos diferentes de liquidez y capacitación – la fuente de ambos actualmente es BPD y los PLPDK.

Las LPD que se clasifican en la primera categoría son menos del 10% aunque en general la industria está creciendo. La Figura 7 muestra que el sistema de LPD en general parece tener demasiada liquidez. Para el 90% de las LPD que están en la segunda categoría, sin embargo, la liquidez sigue siendo un gran problema.

Figura 6: Carteras de ahorros y préstamos en el sistema LPD (US\$)



Actualmente las LPD más grandes ubican su excedente de liquidez en BPD. A juzgar por la historia, los haberes interbancarios mostraron crecimientos de contado y liquidez en el BPD, particularmente entre 1996 y 1999 con un índice de crecimiento anual del 84%. Más del 90% de la liquidez se colocó en el BPD (Holloh, 2000). Actualmente los haberes interbancarios son alrededor del 20% del total de los haberes, mientras que a finales de 1999, esta liquidez representaba 35% del total de los haberes. Esto aún es significativo en cuanto al potencial para atender LPD como Muntigunung. El alto nivel de depósitos en BPD parecía indicar que había demasiada liquidez en el sistema. De hecho, esto se limitaba sólo a algunas LPD de mayor tamaño. Las cifras que anuncia el personal del BPD de Bali indican que para las LPD más pequeñas, el problema es la falta de liquidez. Casi 90% de las LPD clasificadas por ‘CEHAT’ o que están funcionando bien (974 LPD de 1.304) están buscando

otras fuentes de finanzas. La relación entre préstamos y depósitos para el sector en general (promedio del sistema en 2006 según BPD Bali) es de 85-90%, muy por encima del 60% óptimo. Debido a preocupaciones con la adecuación de capital BPD disuade activamente la aceptación de depósitos que exacerba los temas de liquidez.

El personal de la LPD de Muntigunung indica que debido a la ubicación de la LPD, raramente asisten a las capacitaciones. La mayor oportunidad que tienen de superar sus conocimientos es mediante sus relaciones con el personal de PLPDK que los visita como parte de su participación en el comité de supervisión (ver sección sobre regulación y supervisión). El personal también indicó que nadie les preguntaba qué capacitación era la más importante. Dicen que el enfoque se ubica en el manejo de riesgo crediticio, mientras que ellos necesitan entender cómo obtener más depósitos, o cómo formar alianzas con otros bancos para luego re-prestar fondos, o cómo manejar temas de gobernabilidad.

Actualmente el desarrollo de capacidades de las LPD está evolucionando con la colaboración de Certif, un ente de estandarización que certifica a los Directores de BPR, y tiene fuertes raíces en el sector de bancos comerciales. La programación parte de una herramienta como CAMEL (ver sección sobre regulación y supervisión) utilizada desde hace tiempo por bancos comerciales. Es difícil determinar hasta qué punto esta combinación podrá ser efectiva en relación a una asociación comunitaria pequeña de ahorros y préstamos. Definitivamente, las solicitudes de capacitación por parte del personal de la LPD abarcan una serie de áreas que normalmente necesitan un enfoque especial para el caso de las instituciones de microfinanzas, en comparación con bancos aún si son pequeños. Según el personal de administración las principales áreas en que necesitan apoyo son en el establecimiento de una disciplina de ahorros, desarrollo de productos, gobernabilidad, alianzas con agencias externas, manejo de liquidez, programación de negocios, manejo de riesgos, y administración de sistemas de información. El temario de las capacitaciones de Certif LPD cubre una selección de temas de recursos humanos y administración financiera, planificación, y controles internos y externos.

En el diseño de alianzas, particularmente con relación a la disponibilidad de servicios de refinanciamiento y técnicos, a menudo se considera a las MOI como un grupo homogéneo mientras que, debido a sus raíces en la comunidad pueden atender a una clientela relativamente diversa, con diferentes capacidades de ahorro y reembolso. Dado este contexto, ¿existe una necesidad urgente de re-orientar las alianzas con agencias (tales como BPD y PLPDK) para satisfacer necesidades diferentes?

Propiedad a nivel local y gobernabilidad consuetudinaria: ventajas y desventajas

Recuadro 3: Conversaciones grupales con prestatarios de LPD – dos hermanas, dos maridos, y una familia

Al ahorrar en la LPD y al sacar préstamos de ésta le hacemos un bien a nuestra comunidad. Es nuestra entidad. Conocemos a todos – sus lados positivos y negativos. Las ganancias nos vuelven a nosotros. En este momento las ganancias no son grandes, se quedan en la LPD. Cuando sean lo suficientemente grandes vamos a decidir juntos si las repartimos o si hacemos algo bueno para la comunidad. Las leyes de la LPD son estrictas – está plasmado en la (ley comunitaria) nuestra que nadie puede dejar de pagar un préstamo de la LPD, o serán echados de la comunidad, no podrán ser

enterrados en la comunidad que los vio nacer. Esto es lo peor que le puede pasar a cualquier balinés porque tenemos vínculos fuertes con nuestras familias. Sabemos por la reunión anual quién es moroso de pago. Hasta ahora no ha habido nadie que al final no haya rembolsado su préstamo. Quizás lo hagan tarde, o tengan que pedir prestado por otro lado pero rembolsan el préstamo.

Una gran parte del éxito de las LPD se le atribuye al equilibrio entre a) la propiedad y administración a nivel local, b) regulación provincial y consuetudinaria, c) supervisión externa y gobernabilidad interna. La propiedad y estructura de gobernabilidad a nivel interno de la LPD se estipula en el Decreto Provincial de 2002 pero sus bases parten de la antigua ley consuetudinaria balinesa – el *awig awig*. Esta estructura es la que determina el equilibrio entre coherencia e individualidad a través del sector de LPD. La ley consuetudinaria local ejerce una influencia compleja en la vida de la comunidad. Geertz (1980) denomina a Bali un ‘Estado-teatro’, gobernado por rituales y símbolos en vez de fuerza. Antes se pasaba de generación a generación de manera oral, ahora el *awig awig* está escrito, y cuando se lo entrelaza con los elementos religiosos y ceremoniosos de la sociedad, forma un código formidable que, de no ser respetado, tiene severas consecuencias como el destierro de la comunidad, prohibición de hacer su funeral en su lugar de nacimiento, etc. En los lugares que los vínculos sociales y la adherencia a la ley consuetudinaria no eran fuertes, las LPD en general no funcionaban bien (Holloh, 2001).

La LPD es propiedad de una MOI – el *Desa Adat* (o comunidad del pueblo), que tiene derecho a un porcentaje de las ganancias. Las ganancias se pueden distribuir a las personas si así lo prefiere la *adat* o se pueden utilizar como un monto global para el desarrollo de la comunidad o para actividades religiosas. Los miembros de la LPD de Muntigunung decidieron que como las ganancias de la LPD actualmente son bajas, se van a volver a integrar al capital de la LPD en vez de utilizarse para cualquier otro propósito. El consejo de *Desa Adat, Paruman*, es un ente representativo electo mientras que su asamblea general *Parjuman* (que abarca al total de la población del *Desa Adat*) es el organismo de toma de decisiones más importante de la comunidad. En Muntigunung la organización del *Desa Adat* se basa en linaje – con 21 familias que eligen sus propios representantes para el consejo. Encontramos que las mujeres en su mayoría no asistían a las reuniones del consejo (que ocurren cada 35 días), sin embargo toda la comunidad asistió a una reunión religiosa anual en la comunidad y es la asamblea general principal en que se llevan las decisiones a todos los miembros.

Mientras asistían a la reunión de 35 días los investigadores encontraron que ésta contiene muchos rituales reflejando el orden social y religioso de la comunidad. Su amplio programa – repaso de progresos de la LPD, anuncio de los nombres de los morosos de pago, sanciones de préstamos – está estructurado en el *awig awig*. Los representantes electos cuestionan activamente al personal de la LPD y al comité supervisor sobre temas y el gerente de la LPD intenta clarificarlos lo más posible. El comité de administración de la LPD que comprende al director, personal de administración y cajero, también es electo por los miembros de la comunidad. El *awig awig* delinea el manejo de riesgos. No se puede determinar si esto se utiliza, sin embargo las tasas de reembolso en la LPD de Muntigunung son del 100%.

‘Si bien no todos los aspectos de la experiencia de las LPD, particularmente las actitudes balinesas hacia las deudas y la cohesión del *Desa Adat*, se pueden replicar en otros lugares de Indonesia, las relaciones institucionales en que ambas partes salen ganando que se desarrollaron en Bali podrían ser un modelo para cualquier provincia’ (Patten, Rosengard, Johnston, & Koesoemo, 2003). Si bien las leyes consuetudinarias que se utilizan tienen mucho que ver con el contexto y en particular con el

contexto balinés, lo que se puede transferir es el equilibrio entre lo social-informal y lo formal-institucional. Los vínculos sociales y alianzas consuetudinarias ayudan a manejar el riesgo crediticio y a garantizar que sea la comunidad la propietaria, y el apoyo institucional externo brinda dirección, servicios técnicos, cierta liquidez y un ambiente propicio.

Sin embargo, ¿cuál es el equilibrio justo y quiénes son las autoridades máximas cuando se rompe ese equilibrio? La remota LPD de Muntigunung ayuda a resaltar la división creciente entre controles internos consuetudinarios y externos institucionales en la LPD. Muestra de qué manera los controles consuetudinarios internos enfatizan el manejo de riesgo crediticio pero no preparan a la LPD para afrontar riesgos institucionales de mayor envergadura.

La LPD se inició en 1996, y fue clausurada durante un breve lapso después de que se hubiera declarado que su capital había ‘desaparecido’. Revivió en 2004 cuando el Gobierno Provincial la capitalizó con US\$250. Antes de diciembre de 2005 no había disponibilidad de estados financieros auditados. Quien era el gerente de la LPD en ese momento ahora es el director del *Desa Adat*. Aunque es el ente oficial de supervisión, BPD y la administración actual de la LPD no han podido convencerlo de que provea los detalles de las actividades previas de la LPD. Entonces, mismo si BPD encuentra algunas anomalías, en verdad no tiene ninguna manera de hacer nada al respecto ya que sólo en la asamblea general del *Desa Adat* se pueden tomar medidas para remediar la situación. A pesar de los esfuerzos de la administración de la LPD y de BPD, el director consuetudinario de la comunidad anuló los intereses de la LPD.

Dos debilidades contribuyeron a esta situación. La primera concierne al comité supervisor de la LPD que es semejante a una junta en la LPD. El control interno queda bajo la responsabilidad de los miembros electos (no-administración y generalmente un equipo de tres), normalmente dirigidos por el jefe de la comunidad (o *Bendesa Adat*). En el caso de Muntigunung el *Bendesa Adat* simplemente no asiste a las reuniones del consejo de la LPD y las relaciones de poder tradicionales entre los 21 jefes de linaje implican que no todos se expresan abiertamente al demandarle respuestas. Lo ideal sería que cada miembro de la junta pudiera evaluar la condición financiera y la calidad operativa de la organización. Había más de un miembro del comité de supervisión que no actuaba de esta manera. A su vez debido a que no había un procedimiento formal de planificación de negocios y planificación financiera es dudoso que el comité de supervisión tuviera las herramientas básicas que necesitaría para evaluar el funcionamiento de la LPD. Las funciones de gobernabilidad de la LPD en algunos casos no se distinguían bien de las funciones de gerencia. Por ejemplo el comité debería tener responsabilidad fiduciaria para con los miembros de la organización. Sin embargo parece que la gerencia es la que se estima directamente responsable mientras que la junta tiene un rol más de facilitadora.

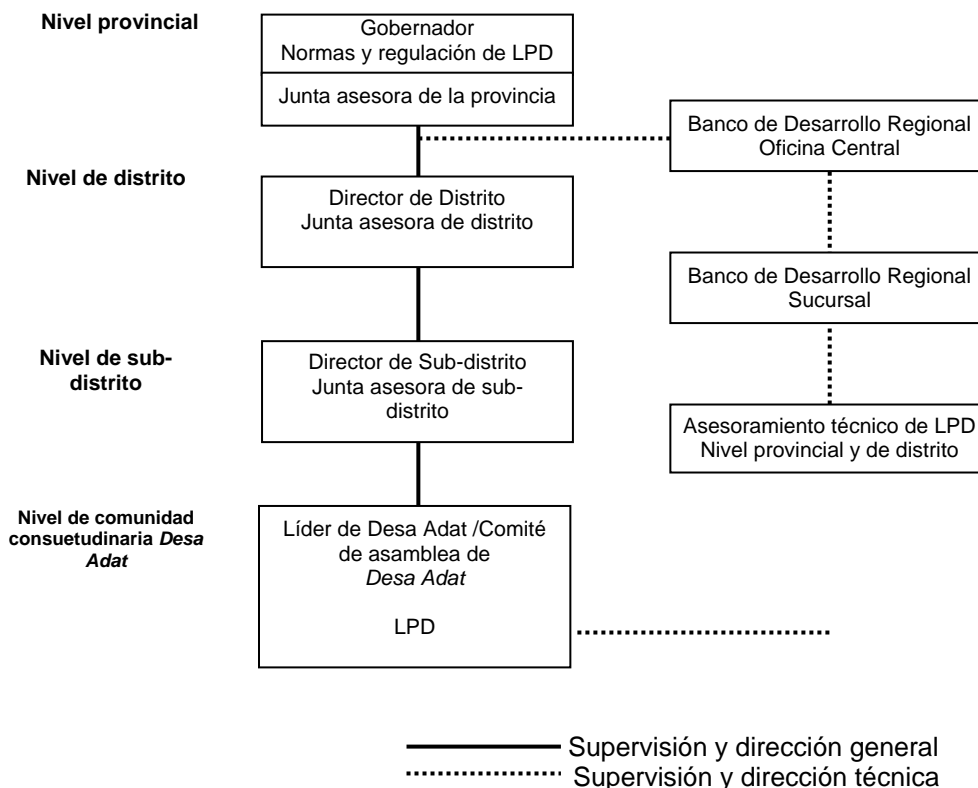
En segundo lugar, el enfoque de la asamblea general, como en todo proceso que concierne a la gobernabilidad, se centra en garantizar reembolsos en vez de en la toma de decisión conjunta sobre temas institucionales más amplios. El personal de la LPD informa que antes del 2004 las cuentas se solicitaban al anterior gerente de la LPD (y todos saben quién era esa persona) en la asamblea general. Sin embargo, las conversaciones con la comunidad indican que no se le había informado a la asamblea general o *Desa Adat* la totalidad de temas que parecen incriminar la misma persona que actualmente se desempeña como director ceremonial y consuetudinario. En ese proceso, se perdió la oportunidad de poner en tela de juicio a la persona mencionada.

En las MOI, en particular aquellas en áreas remotas o en los márgenes de la vigilancia de los supervisores, el equilibrio justo quizás sea, en efecto, una limitación en la influencia de las estructuras de poder local tradicional al fortalecer la autoridad y obligación de rendir cuentas del ente general, con máximo poder de decisión, mediante la junta. La educación de los miembros es primordial en este caso ya que si no la comunidad no comprenderá los riesgos que puede imponer la dominación de las élites tradicionales, o su propio rol en la mitigación de ese riesgo. La capacitación puede ejercer un rol importante en el desarrollo de capacidades de la junta para fomentar transparencia y para entender la relación entre gobernabilidad y funcionamiento institucional. El punto de ventaja no puede ser sólo el riesgo crediticio que es la única área en que las relaciones consuetudinarias han sido más útiles. ¿Cuál es la mejor manera en que la supervisión y regulación externas pueden complementar y brindar atención a la gobernabilidad interna?

Regulación y supervisión

Las LPD están sujetas a dos tipos de supervisión – interna y externa. La supervisión externa de las LPD es responsabilidad del Gobernador y se ejerce junto con la agencia principal de refinanciamiento de las LPD, como el BPD. El comité de supervisión apoya a la supervisión interna de la LPD. Los miembros del comité asisten a las reuniones de la LPD con regularidad y colaboran con las actas de las mismas. Las LPD también reciben supervisión continua en las propias oficinas por parte de los centros sub-distritales de PLPDK y con menos frecuencia de BPD. Las ‘juntas de asesoramiento’ compuestas por representantes del gobierno provincial, del distrito y del sub-distrito diseñan e implementan políticas y brindan apoyo a las LPD.

Figura 7: Regulación y supervisión diseñadas para el modelo LPD



(Nurcahya, 2005)

Debido al decreto provincial, la LPD debe apartar un porcentaje de sus ganancias para cubrir los gastos de asesoramiento y capacitación lo que también la hace un modelo único. La comunidad tiene propiedad de la LPD y de sus ganancias, pero el decreto provincial especifica de qué manera se asignan las ganancias. El 5% de las ganancias se debe utilizar para la supervisión de acuerdo a la siguiente programación:

- Reservas de capital – 60%
- Fondo para el Desarrollo de la Comunidad – 20%
- Servicios de producción – 10%
- Fondos para asesoramiento, supervisión y protección – 5%
- Fondo social – 5%

La fuente de fondos para la supervisión externa es de la contribución del 5% de las ganancias netas de la LPD. Este es un elemento innovador dentro del sistema ya que busca cubrir sus propios costos administrativos. Sin embargo actualmente la mayor parte de esta suma se retiene en la cuenta del gobierno provincial en el BPD de Bali y sólo el 10% en efecto le llega al BPD para cubrir parcialmente sus costos de supervisión³. Según el BPD de Bali las ganancias reales que ha obtenido de las LPD hasta ahora no han sido suficientes para cubrir ni siquiera los salarios del personal de campo. A pesar de los incentivos para la supervisión (ya que BPD también es refinanciado) la limitada cantidad de personal a nivel de la comunidad en el BPD ha implicado una mayor dependencia en PLPDK para diferentes sub-funciones, incluyendo también recomendaciones de LPD para préstamos. En síntesis si bien el sistema de supervisión se ha tornado bastante complejo con múltiples participantes, no hay una agencia en particular que cuente con la mejor combinación de recursos, ubicación, capacidades e interés para ponerla en práctica.

La resultante rendición de informes es igual de compleja, ya que hay muchos participantes a quienes se les debe dar parte. Si bien PLPDK es responsable de elaborar informes mensuales y estados financieros, y también de examinar estos informes en la práctica, es la gerencia de la LPD la que termina utilizando una considerable parte de su tiempo elaborando informes trimestrales, bianuales, y anuales para diferentes agencias de supervisión. Los informes regulares incluyen preguntas cualitativas, clasificación de préstamos y clasificaciones CAMEL.

Los estándares y asesoramiento son los mismos para las LPD pequeñas así como grandes – un tema que se refleja en la manera en que el sistema en general trata a las LPD en cuanto a los intercambios de liquidez o capacitación. Por ejemplo las conversaciones con PLPDK y BPD revelaron que no era común encontrar personas calificadas para la gerencia de las LPD particularmente en áreas remotas. La LPD de Muntigunung era una excepción – el gerente general era el maestro de la comunidad y estaba capacitado en contabilidad. A pesar de esto para las LPD más pequeñas no se evalúa la ‘gerencia’ como parte de la clasificación modificada CAMEL que utiliza BPD. Sin embargo, se utiliza el Índice de Adecuación de Capital que es una medida limitante para organizaciones pequeñas de base que no están creando depósitos importantes. El asesoramiento también tiene un enfoque en

3 Con respecto a la supervisión externa el Gobierno Provincial transfirió el rol de supervisión a BPD Bali en 2003, ya que reconocía la necesidad de contar con una estricta supervisión financiera. En tanto ente general de supervisión (aunque no sea el único ente de supervisión) BPD tiene la responsabilidad de dar parte de la implementación de sus tareas, como se indica en la primera condición al Gobernador de Bali. Sin embargo el Gobierno Local (incluyendo al Gobernador de Bali, y al Director de la Regencia de Bali) es quien está a cargo de la supervisión y asesoramiento generales y administrativos.

estos estándares y está limitado debido a la calidad remota de regiones tales como Muntigunung, en que las autoridades tienen dificultades para realizar visitas regulares, lo que afecta el control interno así como la calidad de la gobernabilidad.

Dados los temas arriba mencionados ¿hay opciones para que una MOI remota como la LPD de Muntigunung logre convertirse en una forma institucional más permisiva? En general las LPD en Indonesia se han resistido a las transformaciones. Esta LPD remota, sin embargo, en efecto buscó posibilidades de transformación para lograr acceso a fondos para préstamos. La LPD buscó refinanciamiento por parte de un ápex cooperativo (al recibir su consejo también exploró la posibilidad de transformarse en una cooperativa), pero los miembros del comité de asesoramiento le indicaron que esto no sería apropiado. La cooperativa así como BPD están representados en el comité de asesoramiento lo que dejó a la LPD en una situación difícil. Más allá del hecho que las diferentes opiniones de diversas entidades en el comité de asesoramiento crean el potencial para un conflicto de intereses y envían mensajes contradictorios al personal de la LPD, el tema más importante era la falta de opciones de transformación apropiadas para la pequeña LPD. Una institución como la LPD (establecida bajo el decreto provincial) no puede ‘transformarse’ en cooperativa – se necesitaría que los miembros del *Desa Adat* formen una cooperativa separada.

Para MOI pequeñas y remotas, la transformación es una posibilidad para aprovechar el financiamiento externo, más allá del trabajo en red o el establecimiento de alianzas. Sin embargo, hasta los marcos regulatorios tan complejos como los de Indonesia no brindan esa opción de graduación.

El Gobierno de Bali es el responsable de regular la industria de las LPD. Sin embargo el Bank Indonesia también está interesado en contener cualquier riesgo de aquellos que depositan. Existen ciertas razones que hacen que los reguladores quieran someter a las LPD a las Leyes Bancarias – debido a la penetración de mercado de las LPD y al hecho que las operaciones (y posiblemente sus estados de saldo) de algunas han crecido tanto que se parecen a pequeños bancos comerciales. La forma legal actual de NBFC no tiene una supervisión estricta debido al orden diferenciado de las NBFC en Indonesia y sus requisitos de capital. Los requisitos de rendición de informes y la estructura de apoyo disponible cubren las necesidades de instituciones que son, relativamente, mucho más pequeñas que los bancos. Quizás la única excepción a la historia de transformación (o falta de transformación) en la industria de LPD es una LPD que es propietaria de un BPR – lo cual es posible sólo para las LPD más grandes debido a que el requisito de capital inicial para los BPR es US\$5.000.

Algunas de las inquietudes previamente mencionadas posiblemente hayan llevado al Bank Indonesia en el pasado a intentar transformar las LPD en BPR. La industria de LPD ha rechazado esta posibilidad – en particular las LPD de mayor tamaño para quienes es importante mantener sus conexiones a nivel local y la flexibilidad que el aparato legal actual les brinda (que es una compañía financiera no-banco a quien se le permite aumentar los depósitos de los miembros) y no tienen problemas de liquidez. Actualmente las LPD pueden operar como Compañías Financieras No-Banco o LDKP y también pueden movilizar depósitos de miembros de la *Desa Adat*, pero se les solicita que eviten usar terminología bancaria (Bank Indonesia carta del 17 de febrero 1999). Según Holloh (2001), esto le ha brindado a las LPD libertad de movimiento sin tener que solucionar el problema estructural de cómo encontrar un espacio reconocido y legalizado en el sector financiero.

Además, la transformación en BPR tiene el potencial de limitar la cobertura remota de las LPD como se ha visto en el caso de otro tipo de LDKP que se encuentra en Java Central, el Badan Kredit Kecamatan (BKK). Al transformarse en BPR consolidó sus operaciones a nivel de Kecamatan en vez de continuar su enfoque en el *Desa* o comunidad y cambió su perfil de productos para satisfacer las necesidades de clientes a ese nivel tales como préstamos con seguro de pago deducible (Patten, et al., 2003).

Queda a resolver la brecha de una camino de graduación claro y de apoyo en supervisión para las LPD con el objeto que desde sus ejemplares más pequeños hasta las que se comparan en tamaño a un BPR, cada cual cuente con el potencial para crecer de manera sostenible sin limitar su cobertura remota, ni su acceso a la liquidez ni los intereses de los depósitos.

Conclusión

Las LPD brindan importantes oportunidades para llegar a áreas y comunidades remotas en Bali. El estudio de su estructura institucional y administrativo y el aprovechamiento del orden social disponible para manejar el riesgo son lecciones para la industria de microfinanzas en general siempre y cuando se presenten ciertas condiciones:

- 1) Conexión y armonización de la supervisión interna/tradicional y la externa
- 2) Reconocimiento de diferentes necesidades de liquidez, capacitación y supervisión de las LPD de diferentes tamaños
- 3) Fortalecimiento de la administración financiera y la rendición de informes mediante la capacitación y tutelaje apropiados
- 4) Roles claros y definidos para las agencias de supervisión
- 5) Opciones de graduación/transformación posibilitando a las LPD pequeñas, en crecimiento, y grandes el acceso a insumos apropiados como refinanciamiento, y servicios técnicos sin regulaciones externas excesivas

Mediante el caso examinado se observó que el control tradicional de instituciones financieras puede tener una influencia positiva y negativa en áreas rurales remotas, donde las visitas de supervisión y el desarrollo de capacidades también pueden ser relativamente inaccesibles. La falta de equilibrio entre la estructura de gobernabilidad interna y la supervisión y regulación externas, y la debilidad general de la supervisión y asesoramiento pueden ejercer un efecto global negativo en el potencial de crecimiento de una entidad pequeña que además está luchando con desafíos tales como la ubicación remota, falta de capacidad, y falta de liquidez. Sin embargo si se encuentran presentes un fundamento de propiedad de la comunidad dentro de ésta última, la cobertura remota y un buen rendimiento financiero, sin lugar a duda vale la pena tomar medidas para corregir las anomalías de gobernabilidad y supervisión. Vistas las oportunidades que presentan las LPD en cuanto a la cobertura remota y el marco institucional exhaustivo que se ha establecido para apoyarlas, algunos cambios pueden brindar grandes rendimientos en el fortalecimiento de estas entidades en Bali y también en la posible expansión de entidades similares en otras partes del país.

Referencias

- Bank Rakyat Indonesia. (2001). *BRI microbanking services: Development impact and future growth potential*. Jakarta: BRI.
- Geertz, C. (1980). *Negara: The theatre state in nineteenth-century Bali*. Princeton: Princeton University Press.
- Holloh, D. (2000). *ProFI baseline study: Lembaga Perkreditan Desa in Indonesia*. Denpasar: ProFI.
- Holloh, D. (2001). *ProFI microfinance institutions study*. Denpasar: ProFI.
- Jansen, S., Hamp, M., & Hannig, A. (2004). *Microfinance in the rural financial system and the development of the local economy*. Jakarta: ProFI.
- Nurcahya, I.K. (2005). *A successful example of sustainable microfinancial institutions*. Denpasar. ProFI.
- Patten, R., Rosengard, J., Johnston, D., & Koesoemo, W. (2003). *Increasing access to financial services for low income rural households and microenterprises in Indonesia: The potential for further development of local government owned financial institutions*. Jakarta: ProFI.
- Johnston, D. (2006). *BPR & LPD customer satisfaction survey*. Jakarta: ProFI.
- 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.

Abreviaturas:

BKD	Badan Kredit Desa
BKK	Badan Kredit Kecamatan
BPD	Banco Pembangunan Daerah
BPR	Banco Perkreditan Rakyat
BRI	Banco Rakyat Indonesia
LDKP	Lembaga Dana Kredit Pedesaan
LPD	Lembaga Perkreditan Desa
PLPDK	Pembina Lembaga Perkreditan Desa Kabupaten/Kota
NBFC	Compañías Financieras no Banqueras (Non-Banking Financial Companies)

Apéndice A: Recomendaciones generales para la industria de LPD

El sistema le debe brindar a las LPD opciones más estructuradas para la liquidez. Debe dársele más atención al rol del BPD en el manejo y cambio de liquidez.

Se deben brindar un mayor enfoque a la supervisión ya que actualmente los siguientes temas están creando inconvenientes: El costo de la supervisión, a menos que lo cubran las ganancias de la LPD, probablemente tornarán al sistema actual insostenible; la participación de muchas agencias en el sistema; debilidad en la rendición de informes; falta de una línea de autoridad clara y debilidad del vínculo entre la supervisión oficial y tradicional.

El proceso de evaluación de necesidades para el desarrollo de capacidades (que se obtiene a través de la evaluación), la supervisión y capacitación están diseñados para satisfacer las necesidades de LPD de mayor tamaño – mientras que la gran mayoría de entidades más pequeñas necesitan un tutelaje cuidadoso durante un ciclo de crecimiento.

En el contexto arriba mencionado las recomendaciones del equipo del estudio son las siguientes:

- Se necesita un mecanismo para nivelar la liquidez en el sistema – mediante productos flexibles como una línea de crédito. Una medida prometedora en este sentido es el retiro del requisito de garantía para préstamos menores de 50 millones de Rp. Sin embargo, esta no es la única piedra en el camino de las LPD hacia el acceso a refinanciamiento.
- La capitalización del 2002 por parte del gobierno provincial infundió nueva vida en muchas LPD en el sistema. Sin embargo, con el fin de evitar una dependencia en ayudas futuras esta capitalización debería brindarse sólo cuando se ha garantizado un claro cumplimiento de responsabilidades. Actualmente se otorga en función del rendimiento pero la evaluación del rendimiento no está establecida.
- Repasar la evaluación y asesoramiento diferenciando entre diferentes tipos de LPD. Por ejemplo, la gerencia es un criterio primordial en la evaluación de LPD pequeñas en crecimiento sin embargo la herramienta CAMEL modificada ya no considera ese aspecto. Por otro lado la evaluación de la adecuación de capital de entidades muy pequeñas no debería ser una preocupación inmediata – y el enfoque en esto dentro del asesoramiento limita la capacidad de la LPD de brindar recursos de bajo costo a nivel local. El sistema de evaluación, por ende, debe definirse nuevamente y los requisitos de rendimiento de informes deben agilizarse y hacerse más eficientes.
- El sondeo sobre satisfacción de los clientes del 2005 observó que la satisfacción de los clientes es directamente proporcional al tamaño de la LPD – cuanto más grande la LPD, más satisfecho el cliente. Este tema al igual que los arriba mencionados requieren de un doble abordaje en cuanto a la capacitación y recomendamos que el abordaje para LPD más pequeñas sea un modelo de tutelaje y afianzamiento institucional, en vez de capacitaciones discretas.
- De acuerdo a lo descrito arriba se requiere una mayor coherencia operacional – deberían ponerse a disposición del personal de las LPD documentos con líneas directrices tales como manuales operativos y crediticios (también sobre controles internos y formas de transparencia)
- Un cambio en el rol de PLPDK en cuanto al asesoramiento y desarrollo de capacidades en procesos tales como reuniones del *Desa Adat*, creará legitimidad y brindará un espacio de influencia en el *Desa Adat* para ayudar a mantener el control interno, crear una gobernabilidad más representativa, y brindar tutelaje a las LPD.

- Indonesia cuenta con una de los mayores éxitos a nivel mundial en cuanto a la movilización de ahorros. A pesar de esto, el hecho que las LPD son entidades basadas en ahorros y que éste es su servicio máspreciado – el ‘por qué’ y el ‘cómo’ de la movilización de ahorros es débil entre ellas. Un enfoque más específico en esto ayudará a brindar mayor atención a ciertos temas pertinentes al alcance de los servicios.

Apéndice B: Metodología

Objetivo del estudio

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

Definición de propiedad de sus miembros

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

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

Definición de remoto

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

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

Metodología del estudio

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

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

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

Dependiendo del tamaño de la MOI y la muestra, el rango variaba desde algunos grupos de autoayuda hasta una SACCO o asociación comunitaria.

Criterio para la selección de casos

- La calidad remota de las familias se representa por uno o más de los siguientes:
 - Ubicación de puntos de acceso (a nivel descentralizado y centralizado si reciben diferentes servicios en cada punto).
 - Distancia de los puntos de acceso al punto central y calle más cercana (características de la calle), disponibilidad de transporte.
 - Profundidad de la cobertura (varía dependiendo del contexto pero en general es un factor de la densidad de la población y la infraestructura, nivel de pobreza, y otros indicadores de exclusión social).
- Institución de propiedad de sus miembros (no administrada de manera externa; los miembros participan en la toma de decisiones)
- Elevado alcance de cobertura en relación al contexto
- Informativa en términos de una o más de nuestras preguntas principales de la investigación (governabilidad y participación de miembros; recursos externos; regulación y supervisión; tipo de MOI)
- No demasiado original o idiosincrática que no provea lecciones que se puedan aplicar a otros contextos
- Relativamente viable a nivel financiero
- Transparencia de la MOI, disponibilidad de información y personal dispuesto a colaborar en la recaudación de información

Schreiner, M. (1998). Aspects of outreach: A framework for the discussion of the social benefits of microfinance. *Journal of International Development*, 14(5), 591-603.

Apéndice C: Principales indicadores financieros

	1 LPD
Profundidad	
Saldo de ahorros promedio como % de RNB PC	24%
Saldo de préstamo promedio como % de RNB PC	13,35%
Densidad poblacional (personas por km ²)	400
Cantidad de proveedores de servicios en el área	2
% clientes mujeres	25%
Duración	
Auto-suficiencia operacional	200% (2005)
Auto-suficiencia financier	195%
Cartera de riesgo > 30 días	NA Rembolso: 90% (2005)
Total de gastos operativos/promedio haberes totales	4%
Promedio de remuneración del personal / RNB PC	5,5%
Alcance	
Cantidad de prestatarios activos	173
Cantidad de ahorristas activos	65
Costo	
Tasa de interés efectiva	36-42%
Valor	
Índice de retención	100%
Otros	
Crecimiento en capital total	NA
Préstamos netos / capital total	76%

Notas: RNB PC indica la renta nacional bruta per cápita. NA indica que no hay información disponible.