

**El desempeño institucional de las
Organizaciones en red de EACP en México
como resultado de la implementación de la LACP.
(Estudio basal)**

Tercera versión preliminar

Informe preparado por

Klaus P. Fischer, Ph.D.
Universidad Laval, Quebec, Canadá.
E-mail: Klaus.Fischer@fas.ulaval.ca
Tel. 418-651-4231

y

Patricia López Rodríguez
Universidad Iberoamericana, México, D.F.

Diciembre, 2004

Quiero agradecer a Juan José Navarrete por la valiosa colaboración prestada en la ejecución de este trabajo. Sin su ayuda este trabajo no hubiera sido posible. Todo error residual es la plena responsabilidad de los autores. Las opiniones, juicios y recomendaciones expresados en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y de ninguna manera deben interpretarse como representativa de la posición oficial del Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI) o de las personas mencionadas anteriormente.

	1	Resumen ◀
	2	Propósito (p. 6) ◀
	3	Contexto legal e institucional (p. 7) ◀
	4	Metodología de análisis (p. 9) ◀
	5	Datos (p.19) ◀
	6	Análisis de las encuestas (p. 20) ◀
	7	Recomendaciones (p. 35) ◀
	8	Referencias (p. 38) ◀
	9	Anexos (p. 39) ◀
	10	Comentarios de la institución (p.) ◀

Acrónimos usados en el texto

BANSEFI: Banco nacional de Servicios Financieros

BCPA: Bancos comerciales de propiedad en acción.

EACP: Empresas de ahorro y crédito popular.

EdER: Economía de escala y de rango.

CAC : Cooperativa de ahorro y crédito.

CS : Cajas Solidarias

CCNCS: Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias

COOPERA: Sistema Coopera Peninsular

CPM: Caja Popular Mexicana

FEMEAC: Federación Mexicana de Entidades de Ahorro y Crédito Popular

FedRural: Federación Rural

FINE: Federación Integradora Nacional de Entidades

FRCNE: Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo del Noreste

ICD: Indicador(es) clave(s) de desempeño.

IDI: Índice de integración.

IPP: Informe Periódico de Progreso.

LACP : Ley del ahorro y crédito popular.

PEME: Proyecto de Estudios, Monitoreo y Evaluación.

RIMSF: Redes integradas de mutuales de servicios financieros.

R&S: (marco de) Reglamentación y supervisión.

R-VB: Raiffeisen-Volksbank Group.

SA: Supervisión auxiliar

UNISAP: Unión Nacional de Sociedades de Ahorro y Préstamo del Occidente

1. Resumen

Este estudio es parte del conjunto de trabajos que constituyen el Proyecto de Estudio, Monitoreo y Evaluación (PEME). Su propósito es evaluar el nivel de desarrollo institucional de las federaciones de Empresas de Ahorro y Crédito Popular (EACP) en México. El trabajo se basa en una serie de encuestas ejecutadas hacia fines del año 2003, durante el cual se completó un cuestionario de análisis de la estructura institucional de las federaciones de EACP existentes. El análisis de esos datos permite las siguientes conclusiones:

1. Existe un nivel sorprendente de atomización del sector en numerosas federaciones organizadas en base a criterios regionales, de origen, o del tipo de clientela atendidas. En contradicción con expectativas de consolidación del sector en algunas pocas federaciones, algunas de carácter regional y otras de carácter nacional, la movilización provocada por el pasaje de la LACP ha provocado la formación de un número sorprendente de agrupamientos que buscan su certificación por parte de la CNBV como federaciones. Esta atomización puede tener consecuencias con respecto a la viabilidad económica a largo plazo de algunas del federaciones en proceso de formación y anuncia un período prolongado de re-estructuración y de consolidación lenta del sector antes de alcanzar estructuras relativamente estables y definitivas.
2. Existe una gran variabilidad en los de niveles de organización de las federaciones muestreadas. Si bien había sido reconocido que existen diferencias importante en cuanto a las características regionales, antigüedad y grado de desarrollo de las diferentes federaciones, las diferencias reveladas por las encuestas sugieren que estas diferencias, del punto de vista puramente organizacional, presentan una riqueza de matices sorprendente. En un extremo encontramos una federación (UNISAP) con un nivel notablemente avanzado de organización y una dinámica de transformación que parece llevarlos rápidamente hacia estructuras de RIMSF similares a las que se encuentran en países con sistemas avanzados de CAC. Esto incluye la adopción de modos de operación (estandarización de normas de funcionamiento; estructuras de gobierno y separación de funciones estratégicas y operacionales; explotación de EdER; etc.) típicos de RIMSF. En el otro extremo encontramos federaciones que presentan rasgos primitivos que reflejan ya sea su reciente creación y el proceso de descubrimiento en el que han embarcado (FedRural), o, más importante aún, una resistencia marcada a una integración avanzada (FINE y ProDesarrollo).
3. Las diferencias no parecen ser puramente temporales y reflejar un grado de desarrollo primitivo debido a la corta vida de la federación. Las federaciones que presentan el más alto grado de integración son también las que muestran el nivel más alto de entusiasmo para avanzar aún más en la integración. Por el otro lado, ciertas federaciones que muestran un nivel bajo de integración presentan también un muy bajo nivel de propensión a la integración, con una clara aversión a iniciativas de transferir funciones a la red.

4. En consecuencia, dadas las visiones altamente divergentes que los diferentes líderes tienen sobre el futuro de las respectivas federaciones, puede esperarse que la rapidez con la que estas organizaciones avanzarán en el proceso de integración en red variará considerablemente. Esto se reflejará, en el largo plazo, en federaciones con niveles muy diversos de integración. No solo porque no han aún logrado niveles más avanzados de integración, sino porque no desean hacerlo, buscando solo satisfacer las exigencias mínimas establecidas por la LACP y sus propios objetivos limitados con respecto a las estructuras institucionales que están construyendo.
5. Desde el punto de vista de la reglamentación y de la supervisión, estas diferencias también tienen implicaciones importantes. Cuando el mecanismo de supervisión auxiliar existente en una federación no está acompañado por el alto nivel de integración que caracteriza las RIMSF, los incentivos de evitar una supervisión de buena calidad (o de imponerla en el seno de la federación) son fuertes. En particular por aquellos miembros de la federación que presentan en más alto riesgo: las EACP más grandes. Las consecuencias de este análisis son que resulta imperativo que las autoridades bancarias mexicanas tomen medidas especiales para compensar esta debilidad del proceso del proceso de integración de EACP. En caso contrario estarían creándose condiciones para una crisis en una u otra de las federaciones. Una tal crisis tendría como consecuencia inmediata una (cierta?) pérdida de confianza en el sistema de supervisión adoptado, tanto por parte del público como de las autoridades de supervisión bancaria y la comunidad internacional que observa críticamente el proceso mexicano.
6. Existen áreas específicas en las que las debilidades (o fortalezas) son presentes sistemáticamente en todas las federaciones, independiente del grado de desarrollo alcanzado por cada una de ellas medido por el agregado de indicadores. Las áreas en las que las debilidades son más marcadas son i) estandarización de sistemas y modos de operación, ii) puesta en común de recursos (inversiones comunes), y en menor grado, iii) solidaridad contractual. Hasta cierto punto estas debilidades específicas no son sorprendente. Ellas reflejan el hecho que el proceso de integración en red es relativamente reciente, del bajo nivel de sofisticación en términos de productos financieros demandados por la clientela, y el alto costo tanto de inversión como de operación requerido para hacer avance significativos en estas áreas.

El documento presenta al final un conjunto de recomendaciones cuya puesta en práctica serán útiles para hacer avanzar el proceso de integración de EACP en México y a aumentar la seguridad (al reducir riesgo de insolvencia y de crisis) del sector).

2. Propósito

Este estudio se realiza en el marco del Proyecto de Estudios, Monitoreo y Evaluación (PEME). El propósito del mismo es evaluar el funcionamiento de las estructuras en red/federación del movimiento de empresas de ahorro y crédito popular (EACP) en México y recomendar medidas para mejorar su funcionamiento. El análisis se concentra sobre los aspectos siguientes:

1. Calcular un conjunto de indicadores claves de desempeño (ICD) que sirvan para medir el estado actual del movimiento de EACP y su potencial para convertirse en una red integrada de mutuales de servicios financieros (RIMSF).
2. Establecer la línea base (*baseline*) o situación de partida en la que se encuentra el movimiento de EACP al comienzo del programa de implementación de la LACP y del programa de acción del Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI).
3. Proponer elementos de una estrategia global que permita al sector de EACP acelerar el proceso de integración hacia la formación de RIMSF.

RIMSF

Bajo RIMSF entendemos redes de mutuales financieras regionales o nacionales, vinculadas entre sí por un acuerdo multilateral que implica la puesta en común de recursos, el manejo en común de infraestructura, y el manejo en común de mecanismos de gestión de riesgo, que permite a los miembros de la red ofrecer a su clientela (asociados) una gama uniforme de servicios y otorgar seguridad en el manejo de sus activos sobre todo el territorio cubierto por la red.

Para propósitos de esta presentación utilizaremos las expresión "red" para referirnos al conjunto de estructuras jerárquicas inter-EACP (ej. una Federación) y la expresión "miembros" para referirnos a las EACP asociadas a una red. Bajo RIMSF entendemos redes de mutuales financieras regionales o nacionales, vinculadas entre sí por un acuerdo multilateral a largo plazo de tipo "neoclásico" que implica la puesta en común de recursos, el manejo en común de infraestructura, y el manejo en común de mecanismos de gestión de riesgo, que permite a los miembros de la red ofrecer a su clientela (asociados) una gama uniforme de servicios sobre todo el territorio cubierto por la red¹ y otorgar seguridad en el manejo de sus activos. Podemos mencionar como ejemplos de RIMSF la red de Banques Populaires de Francia, la red Desjardins de Quebec (Canadá), la National Agricultural Cooperative Federation (NACF) de Korea², la red Rabobank de Holanda, las redes Raiffeisen de Austria, Alemania y Suiza y las redes SICREDI y SICOOB de Brasil. Esta lista no es exhaustiva. En todos los casos, el

¹ Entendemos por contratos neo-clásicos contratos que proveen sostén a relaciones a largo plazo con tres características esenciales: i) que existen vacíos en la planificación de respuestas esperadas de las partes contratantes, ii) la introducción de procesos y técnicas para crear flexibilidad en la relación antes que introducir inflexibilidad en el tipo de respuesta esperada, y iii) no son apoyados por los tribunales de justicia (MacNeil, 1978). El concepto de RIMSF se articula en detalles en Blanco y Fischer (2003).

² A pesar del nombre "agrícola" es fundamentalmente una red de cooperativas de ahorro y crédito (CAC).

propósito de la creación de una red es el explotar economías de escala y de rango (EdER) en la adquisición de insumos y en el manejo de infraestructura y de reducir los riesgos asociados con la adquisición de ambos. Llamaremos al conjunto de beneficios que las EACP extrae como resultado de la adquisición en común de insumo, el manejo en común de infraestructura, y la reducción de riesgos asociados con la adquisición en común de esos insumos, los “beneficios de la amalgama de adquisición de insumo”³

Si bien la LACP es una ley que establece el marco de reglamentación y supervisión (R&S) de las EACP, el foco de atención del presente estudio no es esta actividad, sino la medida en que estas federaciones están avanzando hacia la formación de RIMSF como estructura de negocios. Por lo tanto, en general ignoraremos si las federaciones (en particular sus Comités de Supervisión, CS) están o no realizando una buena tarea en el sentido de la ley. Adicionalmente el efecto del sistema integrado sobre la seguridad será analizada de manera periférica y sólo se abordará en el proceso de integración hacia la formación de RIMSF. Sin embargo, debido a que el nivel de desarrollo de las federaciones como estructura de negocios afecta la calidad de la supervisión (en la medida que afecta los incentivos de los miembros a apoyar activamente una tutela eficaz de los miembros de la alianza y los efectos que esto puede tener en la seguridad sobre el manejo de los activos) y dado las variaciones importantes en el nivel alcanzado de integración y las tendencias que pueden esperarse en el futuro, tocaremos algunos aspectos que consideramos esenciales con respecto a la R&S.

3 La formulación de la definición que usamos de RIMSF sugiere que los beneficios para las EACP de la formación de redes proviene fundamentalmente de la amalgama en la adquisición de insumos (reducción de costos de los mismos, reducción de costos de manejo de infraestructura y reducción de riesgos asociados con la adquisición de los mismos). Si ignoramos las ventajas que las organización de EACP en red ofrece al supervisor en términos de simplificación de su tarea—sin duda también una motivación central para la promulgación de la LACP— para las EACP mismas esta es, en efecto, la fuente principal de beneficios en la integración. No es que no existan tal vez otros beneficios que la red genera en las relaciones contractuales de la EACP con sus clientes (diversificación de riesgo de crédito a nivel de la red siendo probablemente uno de los más importantes), pero el grueso de los beneficios proviene de una reducción de costos y de riesgos contractuales asociados con los insumos.

3. Contexto legal e institucional

Uno de los objetivos centrales de la LACP es promover la organización de las EACP y su transformación en RIMSF. En efecto, esta ley propone e impulsa un modelo de gobierno, regulación y supervisión de EACP en el cual la formación de alianzas entre cajas que culminan en la formación de una organización en red, juega un papel central. Estas redes generalmente implican la creación de estructuras jerárquicas destinadas a gobernar las relaciones inter-cajas, a vigilar el comportamiento de las partes contratantes (los miembros) y a administrar los recursos comunes destinados a explotar los beneficios de la amalgama de adquisición de insumo.

Este objetivo es más bien implícito que explícito. La LACP no impone una estructura de negocios en red a ninguna EACP o grupo de ellas. Sin embargo, el régimen de supervisión que prescribe es similar al que existe en países con sistemas de mutuales financieras que presentan un fuerte grado de integración en red que llamamos las RIMSF. El articulado de la ley hace referencia explícita (pero no prescribe) al hecho que las estructuras jerárquicas (que la ley llama "federaciones") también pueden servir para manejar inversiones y estructuras de servicio comunes. Es más, las actividades de apoyo al funcionamiento de las EACP que lleva a cabo el BANSEFI tienden a favorecer y acelerar la creación de estructuras de integración y generación servicios en red (explotando EdER en la producción de insumos y en el manejo de infraestructura) a un ritmo más rápido de lo que podría hacerlo el sector por su propia cuenta. En efecto, el supuesto subyacente en la LACP es que una integración en red exitosa tendrá como efecto el desarrollo de un sector de EACP capaz de ofrecer una gama adecuada de servicios financieros y a ejecutar eficazmente la función de intermediación financiera para una número creciente de comunidades urbanas y rurales actualmente desatendida por el sector financiero tradicional, principalmente por la banca comercial de propiedad en acción (BCPA). El supuesto se apoya en experiencias internacionales de EACP de naturaleza mutual/cooperativa que se encuentran agrupadas en vastas RIMSF. Estas redes presentan un conjunto de características favorables medidas por indicadores globales tales como la penetración en el mercado, proporción de la población servida, y el grado de eficiencia operacional que presentan los miembros de las redes.

Sin embargo, la implementación de la LACP en México presenta particularidades excepcionales en el sentido que, en su etapa actual, la organización en red es promovida por una iniciativa gubernamental. A nuestro entender este es un hecho excepcional y un experimento económico y social de importancia. Históricamente el marco legal y reglamentario bajo el que operan estas redes es el resultado de un acompañamiento del

Organización en red

Entendemos como "organización en red" a una relación contractual entre cajas instituida con el objeto de explotar economías de escala en la adquisición de insumos y en gestión de la infraestructura necesaria para ejecutar la intermediación financiera. Reducir los riesgos asociados a las transacciones de adquisición de estos insumos.

estado a la evolución en complejidad de la organización en red de las EACP. En esos casos, el estado fue acomodando el marco legal y reglamentario a la evolución del nivel de integración. Por la naturaleza misma del proceso, en estos países el marco legal, reglamentario y de supervisión es el resultado de una interacción entre un sistema empresarial en evolución y el gobierno, permitiendo que aquel se adapte armoniosamente a las reglas de juego establecidas por este último. Si bien en el caso de México, el sector de las EACP había alcanzado hacia fines de la década de los 80, un nivel relativamente avanzado de integración en red alrededor de la federación de *Cajas Populares*, razones tanto internas como provocadas por el estado condujeron a principios de la década de los 90, a una disolución de la federación existente en esos momentos en diversos grupos con grados diversos de integración. Es así que hoy se observan grupos (federaciones) en los que no existe ningún tipo de colaboración más allá de la simple participación de las EACP en un organismo de tipo de representación sindical (las federaciones) a estructuras que han sido objeto de una casi fusión de numerosas cajas tal como la *Caja Popular Mexicana (CPM)*⁴. En consecuencia, con la LACP el gobierno crea un marco legal que busca i) persuadir, por medio de incentivos y normas de reglamentación, al sector a re-estructurarse en concordancia con los principios de organización en red típica de las RIMSF internacionales y que representan una continuación de la integración alcanzada por el movimiento de Cajas Populares en México hasta principios de la década de los 90; ii) crear el marco de reglamentación y supervisión (R&S) que acompañe y favorezca un desarrollo sostenido y autónomo del sector para alcanzar los objetivos establecidos por la LACP: proveer acceso a servicios financieros a millones de ciudadanos desatendidos por el sector financiero tradicional.

⁴ El uso de la expresión casi-fusión se debe a que las entidades que eventualmente pasaron a integrarse a la CPM, embarcaron formalmente en un proceso de fusión, pero conservan mecanismos de gobierno a nivel de las entidades de primer rango y de representación y ratificación dentro de la estructura de gobierno a nivel de los núcleos centrales de la CPM que las aproxima a las RIMSF a nivel internacional. Es de interés notar que la fusión fue en buena medida forzada sobre las entidades miembros de la CPM por un marco reglamentario que impedía operaciones inter-cajas esenciales para el funcionamiento de una red. Bajo estas circunstancias las dos opciones disponibles a este grupo de cajas era la disolución total de la red (con la pérdida consecuente de todos los beneficios asociados con la misma) o la fusión formal de las cajas intentando al mismo tiempo de conservar una estructura jerárquica de representación y gobierno interna similar a la existente bajo el régimen federado. Estas estructuras son muy diferentes a las de un conglomerado empresarial de tipo capitalista de múltiple divisiones (como en el caso de un banco comercial con sucursales). Evidentemente el segundo camino era el más prudente, y su adopción ha permitido conservar la experiencia histórica de integración en México que constituye hoy una base importante para el nuevo proceso de integración que se propone con la LACP, aunque problemática. Esto en dos sentidos, i) debido al hecho de haberse convertido en una gran entidad fusionada y por ende desproporcionadamente grande con respecto al resto de EAC; y ii) en cualquier federación a la que se integre la CPM, existirán dos estructuras "federadas", la de la CPM misma y la de la federación de la cual forma parte. Decisiones que afectan a las unidades de base de la CPM deben entonces pasar por estas dos estructuras (la estructura "federada" interna de la CPM y la de la federación de la que es un miembro) complicando enormemente el proceso de consulta y de toma de decisiones en el seno de esa federación.

4. Metodología de análisis

Dadas las características particulares del proceso mexicano, es de primordial importancia evaluar de un modo continuo el progreso (o falta del mismo) alcanzados en la evolución de las organizaciones en red en la que se espera embarquen las federaciones. A falta de una teoría generalmente aceptada de lo que pueda llamarse una organización de RIMSF "óptima" con respecto a la cual pueda compararse las federaciones de EACP mexicanas, haremos uso de otros mecanismos de análisis⁵. Se propone dos metodologías complementarias de análisis: i) el cálculo de un índice de tipo cualitativo que compara el nivel de organización de las federaciones mexicanas con un "modelo" internacional de RIMSF; y ii) un índice de naturaleza cuantitativa de evaluación de los efectos del desarrollo de diferentes aspectos institucionales sobre el desempeño de las entidades miembros de la red.

4.1 El índice institucional cualitativo

Con la primera metodología se busca comparar el nivel de desarrollo de la organización en red de las diferentes federaciones con respecto a un nivel de referencia (*benchmark*). Como nivel de referencia se propone el uso de una RIMSF "teórica" que presenta características ideales de integración. Evidentemente esta red teórica no existe. Por ello, se construirá un índice de integración (IDI) que mide cinco dimensiones consideradas esenciales en una red. Estas **dimensiones esenciales** (subíndices) son:

- intensidad de puesta en común de recursos;
- grado de estandarización de operaciones;
- nivel de separación de dirección estratégica y operativa;
- desarrollo de la estructura de gobierno; y
- nivel de solidaridad contractual.

Para obtener un IDI global, se usará simplemente una ponderación uniforme. Este IDI será calculado para cada una de las federaciones estudiadas en México y para una pequeña muestra de RIMSF internacionales (incluyendo la red *Desjardins* de Quebec y *Raiffeisen-Volkbanken, R-VB*, de Alemania). Esto permitirá calcular una "nota relativa" de integración. La segunda metodología tiende a compensar una deficiencia evidente en la primera. El aproximarse a un nivel de integración similar al de *Desjardins* o *R-VB* sugiere pero no implica necesariamente una integración "adecuada", ya sea porque el

⁵ El trabajo no carece, sin embargo, totalmente de una base teórica, como tendremos la oportunidad de notar más adelante. Un marco teórico, basado en la teoría de los costos de transacciones sobre el que se apoya en parte este análisis se presenta en Desrochers y Fischer (2003) y Desrochers, Fischer y Gueyie (2003).

modelo no es adecuado, o porque bajo las condiciones de mercado de México, ciertas adaptaciones son necesarias.⁶

4.2 El índice institucional cuantitativo

Para permitir una mejor evaluación de adecuación, el IDI así calculado puede ser complementado con el cálculo de otro IDI basado sobre un análisis estadístico en el que se establecerá la relación que existe entre el nivel de desarrollo de las dimensiones esenciales mencionadas arriba con el nivel de eficiencia de las entidades que participan en cada una de las redes. Además de permitir un control sobre la calidad de las implicaciones que puedan extraerse de un índice que mide solo la emulación de RIMSF internacionales, la segunda metodología permitirá establecer posibles prioridades, en términos de las dimensiones esenciales, que debe darse al proceso de organización en red. El índice propuesto será calculado de la manera siguiente.

1. Para cada EACP se resuelve el problema de programación lineal siguiente (*Data Envelopment Analysis, DEA*):

$$\begin{aligned} & \min \theta \\ & s.t. \sum \lambda_{ij} x_{ij} \leq \theta x_0 \\ & \sum \lambda_i x_i \geq y_0 \end{aligned}$$

donde θ es un índice de eficiencia que mide la "distancia" de cada EACP con respecto a una frontera eficiente.

2. Una vez que se obtiene para cada EACP un valor del índice de eficiencia θ se ejecuta la regresión siguiente:

$$\theta = a + \sum b_i x_{c,i} + \sum c_j x_{IDI,j}$$

Donde:

θ = índice de eficiencia obtenido del modelo DEA

$x_{c,i}$ = conjunto de variables de control (región, tamaño, rural/urbana, etc.)

$x_{IDI,i}$ = los cinco valores del IDI obtenido de las encuestas.

Los coeficientes de la regresión sugieren el factor institucional (de los cinco medidos en el IDI) que en el caso de México afecta de una manera más acentuada, después de haber controlado por factores tales como tamaño, ubicación regional, etc., el desempeño de la institución en términos de eficiencia operacional. Estos coeficientes, o en particular la elasticidad calculable a partir de ellos, permiten identificar aquellos

⁶ En efecto, un análisis de los fundamentos económicos de la organización en red, sugiere que bajo condiciones de mercado primitivas, el nivel de integración óptimo es menor que en economías con una alta demanda de un conjunto más sofisticado de servicios financieros (Desrochers y Fischer, 2003)

aspectos institucionales que los datos históricos sugieren podrían generar el máximo de mejora en términos de eficiencia.

3. Finalmente, los coeficientes obtenidos de la regresión pueden ser usados como factores de ponderación alternativos para obtener un nuevo IDI global. Este nuevo índice reflejará mejor la "calidad" de la integración medida ahora como factor contribuyente a la eficiencia operacional de la EACP.

Sin embargo, el presente estudio es de tipo "basal." El BANSEFI estimó que no existe aún una historia de organización en red en las distintas federaciones que pueda haber tenido un impacto mensurable sobre el desempeño financiero de las EACP miembros. Por esta razón, se decidió prescindir de la colección de datos financieros de las entidades miembros, eliminándose así el cálculo de este segundo índice así como de las estimaciones estadísticas. Sin embargo su aplicación es recomendada en estudios posteriores que midan la evolución del sector.

4.3 Encuestas: medida de las dimensiones esenciales de una red.

Dimensiones esenciales de una red

Las dimensiones esenciales de una red es el conjunto de características institucionales cuya presencia y desarrollo permiten establecer el nivel de integración en red de un grupo de EACP. Las categorías de dimensiones esenciales consideradas en este estudio son las siguientes:

- I. Puesta en común de recursos*
- II. Estandarización de operaciones*
- III. Estructura de gobierno*
- IV. Desarrollo de nodos estratégicos*
- V. Solidaridad contractual.*

El propósito de las encuestas es obtener la información institucional requerida para medir y comparar el nivel de integración alcanzado por las federadas de EACP. Específicamente lo que se intenta establecer es el nivel de desarrollo de diversos aspectos estructurales que parecen esenciales a una organización en red. Las llamamos "dimensiones esenciales" ya que se encuentran presentes, sin excepción, en todas las RIMSF a nivel internacional. Estas dimensiones se presentan en los diferentes sistemas con un nivel de desarrollo que varía ligeramente de una red a la otra, aunque las formas institucionales concretas que toman puedan variar^{7,7}. Las dimensiones identificadas como esenciales que hacen a la organización en red y que usamos en esta investigación son las siguientes:

I. Puesta en común de recursos: Se refiere al esfuerzo que realizan las EACP miembros de una federación para explotar economías de escala en la producción y adquisición de insumos, en el manejo de la infraestructura requeridos para realizar el proceso de intermediación financiera y para controlar riesgos contractuales asociados con la adquisición de esos insumos. La puesta en común de recursos con el fin de procurarse insumos esenciales al proceso de intermediación financiera es uno de los propósitos principales de la integración en red en la medida que permite a entidades, generalmente pequeñas, de crear estructuras organizacionales que le permiten explotar economías de escala y rango (EdER) sin abandonar la individualidad institucional que asegura la protección de los derechos de control y de propiedad residuales de los miembros de cada EACP. En general un nivel más avanzado de puesta en común de recursos y manejo de infraestructura es un indicador del esfuerzo de integración de la red. Ejemplos de aspectos que incluimos bajo este rubro incluye (ver

⁷ En Fischer (2000, 2001) se presenta un análisis más detallado de los aspectos institucionales comunes a las RIMSF a nivel internacional. Estas redes, pueden también presentar características particulares que a veces pueden parecer, sin serlo, muy importantes para su funcionamiento y desempeño (por ejemplo, Desjardins es una institución definitivamente quebequense y francófona; Rabobank presenta una imagen de banco consolidado/fusionado, las autoridades bancarias de Suiza no explotan de los mecanismos internos de control de red RIMSF Raiffeisen de ese país, prefiriendo la supervisión directa de las entidades miembros de la red; etc.). Otras RIMSF operan casi idénticamente a estas sin presentar las características particulares (no "esenciales") de estas situaciones especiales. El éxito de Desjardins no se debe a su carácter francófono, ni Rabobank a su imagen consolidada ni Raiffeisen de Suiza a que sus miembros sean supervisados directamente por las autoridades bancarias.

en el Anexo C la lista detallada usada en el cuestionario) rubros que van de la creación de capacidad de gestión (servicio de “backoffice” servicios de gestión, gestión de personal, etc.) para los miembros, hasta la prestación de servicios de contratación (seguros, tecnología de información, adquisición de equipos de cómputo, etc.) y la gestión de activos dedicados a la alianza (control sobre una empresa consultora en tecnología de información, una empresa de seguros, etc.).

II. Estandarización de operaciones: En RIMSF las entidades de base participantes presentan un nivel avanzado homologación de operaciones tales como: la contabilidad, la infraestructura informática, los tipos de productos ofrecidos, el mercadeo, la publicidad, etc. La estandarización de operaciones frecuentemente acompaña a la puesta en común de recursos, ya que esta última implica el uso de ciertos insumos (métodos contables e informáticos, productos financieros especializados, etc.) en los que la homologación es esencial. La estandarización no solo permite reducir costos de manejo de infraestructura y operación del “backoffice”, sino que además es esencial para controlar oportunismo por parte de los miembros de la red. La homologación de estándares de operaciones permite comparar el desempeño de miembros e identificar divergencias con respecto a normas establecidas en los contratos multilaterales de formación de la red así como en sus estatutos y reglamentos internos. También facilita la identificación de comportamientos oportunistas por parte de miembros que intentan generar beneficios propios y que perjudican al conjunto de la red.

III. Desarrollo de los nodos estratégicos/división de responsabilidades. Uno de los aspectos claves en RIMSF es la separación entre la función de dirección estratégica y operacional. Esta separación tiene dos efectos importantes:

- i. Aumenta la eficiencia de la red al delimitar claramente responsabilidades en el control y gestión de decisiones estratégicas y operacionales entre diferentes niveles de la organización⁸.
- ii. Facilita la selección y la persecución de objetivos estratégicos claros para el conjunto de la red, que puede de esta manera atacar problemas estratégicos con más eficiencia⁹.

Los ámbitos de decisión y las estructuras de gobierno encargadas de hacer respetar estas funciones son el resultado de una negociación explícita entre las EACP en el proceso de constitución de la red. Esta distribución de los ámbitos de decisión se incorpora explícitamente al contrato multilateral de suscripción a la red. Cuando la

⁸ La importancia de esta separación de funciones entre los nódulos centrales (estratégicos) y las unidades de base operacionales, se discute en detalles en un estudio de los conglomerados multi-divisionales de forma “M” y consolidados de forma “U” presentado en Williamson y Winter [1991, 1996].

⁹ Los argumentos son similares a los presentados y verificados con simulaciones y estudios empíricos en Marwell, Oliver y Pahl, (1988). Estos autores concluyen que “centralización (en redes sociales) es benéfica para la acción colectiva que proviene de la posibilidad para los (nódulos centrales) organizadores de seleccionar objetivos en sus esfuerzos de organización” (p. 503).

red acuerda una separación entre la dirección estratégica y operacional, los nódulos centrales asumen la responsabilidad del control y la gestión de las decisiones estratégicas de la red y las unidades de base el control y gestión de decisiones de carácter operacional relacionadas de los miembros. Si bien no es de esperar que las federaciones de EACP mexicanas presenten en general un nivel avanzado de separación en el control y gestión de decisiones estratégicas y operacionales, es posible que en algunas federaciones existan indicios que sugieren una tendencia más o menos marcada hacia la separación (este es, los datos sugieren, en efecto el caso).

IV. Estructura de gobierno. La organización en red –sea esta una alianza de empresas de bio-tecnología que busca desarrollar un nuevo producto o una red de entidades financieras mutuales– es una estructura empresarial que se apoya sobre un contrato multilateral entre entidades miembros por medio del cual se busca alcanzar ciertos objetivos (que llamamos los beneficios de amalgama en la adquisición de insumos) mientras se protegen los derechos residuales e intereses de los miembros de las entidades de base (miembros de la red). Esta estructura debe asegurar la protección de los intereses de las partes contratantes y el respeto del contrato multilateral evitando oportunismo por parte de los miembros. La protección de los derechos de propiedad y de control de las partes contratantes requiere que las redes implementen mecanismos de gobierno que permitan a los miembros el control (ratificación y vigilancia) del proceso de decisión en la red, la resolución de disputas entre las partes, el respeto de los acuerdos de la red (contractos de subscripción, estatutos, reglamentos internos, etc.) así como las normas reglamentarias emanadas de la autoridad del estado.¹⁰ Cuanto más avanzado el proceso de integración, más crítica es la necesidad de existan estructuras eficaces de gobierno para evitar que los gerentes de los nódulos centrales abusen de su relación fiduciaria con respecto a los miembros. En el caso específicos de redes de cooperativas financieras estos mecanismos de gobierno han tomado ciertas formas especializadas adaptadas a la función que deben cumplir. Cuando los mecanismos de control interno, parte de esa estructura de gobierno de la red, se somete al control de una autoridad estatal (tal como el supervisor bancario) el resultado es lo que conoce como „supervisión auxiliar“ (SA). Los ICD que estimamos intentan identificar la presencia de estos mecanismos y su grado de eficiencia. En el caso mexicano, algunos de estos mecanismos, en particular aquellos que hacen al respeto de las normas del estado, están previstos en la LACP. Con estos indicadores intentamos establecer si los mecanismos de gobierno creados por las federaciones, además de su funcionamiento para propósitos de la supervisión estatal (SA), también sirven al buen gobierno empresarial de las mismas¹¹.

¹⁰ El respeto de los normas reglamentarias no es en sí un objetivo que optimiza el funcionamiento de una red, sino una restricción impuesta por el marco reglamentario cuyo respeto es una premisa para el funcionamiento de la alianza.

¹¹ En el cálculo del indicador de gobierno hemos ignorado completamente la parte de supervisión y control que las federaciones ejercen sobre los miembros. Esta exclusión se debe al hecho que todas las federaciones se encuentran, con respecto a este aspecto de la estructura institucional, en un proceso de cambio acelerado, aunque más o menos avanzado de una federación a la otra. Este cambio está forzado por la implementación de la LACP cuyo énfasis es el establecimiento de un nuevo régimen de R&S del sector.

V. Solidaridad contractual. En toda RIMSF existen mecanismos de solidaridad contractual entre las entidades miembros de la red. Estos mecanismos incluyen, entre otros, control sobre la apertura de sucursales (para evitar competencia oportunista entre miembros de la red), la constitución de un fondo de contingencia (para ayudar bajo condicionalidad a entidades en dificultades), y subsidios cruzados. Estos mecanismos aseguran la estabilidad de la red, la diversificación de riesgo específico al que están expuestas las EACP individuales y reduce el riesgo de „corridas“ sobre los pasivos de entidades miembros de la red (un mecanismo similar al del seguro de depósitos en el sistema bancario). Estos mecanismos están total o parcialmente ausente en los modelos de organización menos integrados.

Para obtener una medida del grado de desarrollo de cada una de estas dimensiones esenciales alcanzado por las federaciones existentes, preparamos un cuestionario especializado. Este cuestionario permite extraer la información necesaria para su cálculo por medio de una serie de encuestas con los miembros de las federaciones. Para cada una de estas dimensiones esenciales se calculó un índice especializado con valor entre 0 y 1.0 (el valor de 1.0 indicando integración total) y un *Idl* global que consiste de una media ponderada arbitrariamente de los cinco sub-índices.

Continuando con el enfoque adoptado de comparar el nivel de desarrollo de las redes mexicanas con un índice de referencia, hicimos una comparación de los aspectos que se encuentran *ausentes* en cada una de las federaciones pero que se encuentran *presentes* habitualmente en las RIMSF de referencia.

4.4 El índice de propensión a la integración

Cualquier federación, en particular aquellas que se encaminan hacia la formación de una RIMSF, es estructura dinámica en continuo cambio. Tan, o tal vez aún más, importante que la situación actual, son las intenciones de los dirigentes de las federaciones con respecto al futuro de la red. Una federación puede presentar un panorama de baja integración pero sus dirigentes tienen objetivos claros de alcanzar una fuerte integración en el futuro, o alternativamente, no tener ninguna intención de hacer avanzar el grado de integración en el futuro. Intentamos por ello de calcular un “índice propensión” a la integración al que atribuimos particular importancia ya que un proceso avanzado de formación de redes es imposible si las partes se resisten a hacerlo, independiente de los objetivos de la LACP¹².¹² en particular, este índice puede ser relacionado con el índice de integración ya

¹² Es este trabajo, de acuerdo a los términos de referencia, no nos ocupamos de los aspectos de reglamentación y supervisión de las federaciones. Sin embargo, es útil acotar aquí, que el modelo de “supervisión auxiliar” se apoya fuertemente sobre dos premisas cruciales: i) La existencia de redes cuya integración y desarrollo de las estructuras de gobierno y control existan como respuesta a las necesidades de negocios de los miembros, y no solamente para satisfacer los requerimientos de las autoridades de R&S; ii) Que las autoridades bancarias tomen un activo y continuo interés en el buen funcionamiento de los sistemas internos de control de la red y de los procedimientos e imparcialidad de la colección de datos para asegurar la calidad de la información que reciben y con la que deben decidir sobre la solvencia de las entidades individuales y de las redes de las que forman parte. La debilidad de cualquiera de estos dos aspectos compromete la calidad de la supervisión y su capacidad de prevenir crisis individuales de EACP o de sistema. Una discusión más detallada de estos y otros aspectos relacionados a la supervisión auxiliar se presenta en Blanco y Fischer (2003).

alcanzado. La importancia de esta comparación reside en que nos permite verificar cual de las dos hipótesis siguientes es válida en el caso de México:

- Hipótesis 1 (H1): Un bajo nivel de integración se debe simplemente al escaso tiempo que las federaciones han tenido para llevar a cabo el proceso de integración.
- Hipótesis 2 (H2): Un bajo nivel de integración se debe a que los miembros de las federaciones carecen del interés en avanzar con la integración.

Cuál de estas dos hipótesis es cierta es importante desde el punto de vista de las políticas de promoción del movimiento de EACP. Si H1 es cierta, entonces es solo una cuestión de tiempo que las entidades tiendan a converger hacia un nivel relativamente parecido de integración. El impulso que pueda dar el BANSEFI por medio de los servicios que presta contribuirá a facilitar este proceso. En este caso no tendría que existir ninguna relación sistemática entre el nivel actual de integración y el índice de propensión. En cambio, si H2 es cierta, esfuerzos que tiendan a favorecer la integración no tendrán el efecto deseado ya que chocarán contra la resistencia de los miembros de la federación. En este caso, el índice de integración actual y el índice de propensión estarán más fuertemente y positivamente relacionados.

Por lo tanto, la información sobre la situación actual de organización e integración fue complementada por una compilación de aspectos/iniciativas de integración identificadas como deseables por los encuestados. Esto para cada uno de los aspectos considerados en el análisis de la situación actual. Estas respuestas proveen dos tipos de información: i) revela las necesidades de servicios en red expresados por los miembros; ii) permite el calcular el índice de propensión a tomar parte en un proceso más avanzado de integración.

Este índice presenta sin embargo ciertas limitaciones. A la pregunta del encuestador si el encuestado piensa que una actividad cualquiera deba ser ejecutada a nivel de la EACP o de la federación existen cuatro respuestas posibles dependiendo del estado inicial de la situación (integración ya existente). Podemos representar la situación de la manera siguiente¹³:

La actividad se ejecuta actualmente a nivel de la Respuesta a la pregunta:	La actividad debería ejecutarse a nivel de la
UB	1. UB
	2. Federación
Federación	3. UB
	4. Federación

¹³ Una inspección del cuestionario revelará que existen más variantes que las presentadas en la tabla. Sin embargo esta es suficiente para describir las limitaciones del índice de propensión.

Las respuestas 1 y 2 ocurren con frecuencia y dependen de la visión futura del encuestado de la dirección que debe tomar el proceso de integración. La respuesta 3 ocurre con poca frecuencia, en cambio que la respuesta 4 ocurre con alta frecuencia.

Esto significa que en general, si una actividad se ejecuta a nivel de la red, los encuestados raramente responden que la actividad debe repatriarse a la UB, aunque no es imposible.¹⁴ En consecuencia, como resultado de:

1. el sesgo general que federaciones con alto grado de integración presentarán un alto índice de propensión a la integración, y
2. la construcción del índice (ausencia de una ortogonalidad en la construcción del mismo) es de esperar que exista una fuerte correlación entre el nivel actual y la propensión a la integración. Sin embargo, como tendremos la oportunidad de observar sobre los datos, existen federaciones con un nivel relativamente bajo de integración, y una alta propensión a la integración (ej. FEMEAC y Cajas Solidarias). En cambio otras presentarán un bajo nivel de integración y un igualmente bajo índice de propensión (FINE y ProDesarrollo). Es decir, a pesar de ciertas limitaciones de construcción, el índice genera información útil.

4.5. Muestreo

El muestreo se refiere al proceso de selección de federaciones de las que se obtuvieron los datos. Para propósito de muestreo de entidades se propusieron los dos procedimientos alternativos siguientes:

Muestreo no aleatorio con objetivo de representatividad. En este caso se propone el siguiente procedimiento:

C1: Las dos federaciones más numerosas en términos de asociados (para asegurar representatividad de asociados)

C2: Las dos federaciones más numerosas en términos de entidades miembros (si no satisface 1er criterio), para asegurar representatividad de entidades.

C3: Las dos federaciones con las entidades promedio más pequeñas (si no satisfacen C1 y C2) para asegurar que federaciones con dominio rural estén representadas.

C4: Selección aleatoria si los 3 primeros criterios no genera el 70% del total de asociados y el 70% de entidades miembros -para asegurar una vasta representación de la población.

¹⁴ Esto es de esperarse. Si una actividad ha sido transferida a la federación, es fuertemente probable que esto es el resultado de una reflexión conjunta por parte de la colectividad y una toma de decisión conjunta. No es de esperarse entonces que las respuestas sean frecuentes en el sentido de repatriar la actividad a la UB.

C5: Exclusión de la federación de ONGs (FEDRURAL) -- que puede ser consideradas casos especiales y pueden ser tratada separadamente.

C6: Excluir las "federaciones" de una entidad (las dos últimas)

Muestreo aleatorio de federaciones hasta cubrir un 70% de las personas miembros de total de la población y un 70% de las entidades existentes. Es decir, se tiran federaciones aleatoriamente hasta que se cubre un mínimo de $1,641,000 \times 0.7 = 1,148,000$ miembros y $338 \times 0.7 = 236$ entidades. C5 y C6 se aplican también a este muestreo.

Estos muestreos generan los resultados siguientes:

Tabla 1: Métodos de muestreo

Muestreo no aleatorio			Muestreo aleatorio		
Federaciones	# asociado (Miles)	# EACP	Federaciones	# asociados (Miles)	# EACP
1. Femeac (C1)	642,2	8	1. Federación Atlántico-Pacífico	22,9	8
2. Federación Integradora Nacional de Entidades (C1)	279,8	14	2. UNISAP	154,4	34
3. Consejo Coordinador de Cajas Solidarias (C2) -- también satisface C3	140,5	148	3. Sistema Cooperativo Peninsular	36,9	9
4. UNISAP (C2)	154,4	34	4. Victoria Popular	22,2	7
5. Unión de Cooperativas Pioneras del Occidente (C3)	4,3	21	5. Fermeac	638,6	7
6. Federación regional de CAP Centro-Sur (C3)	26,5	18	6. Consejo Coordinador de Cajas Solidarias	163,7	146
			7. Unión de Cooperativas Pioneras del Occidente	4,3	21
			8. Federación regional de CAP Centro-Sur (C3)	26,5	18
			9. Federación Alianza	152,4	23
Total: # (%)	1221,2 (74%)	243 (73%)	Total: # (%)	1221,9 (76%)	273 (80%)
# de encuestas requeridas	26			34	

El BANSEFI prefirió adoptar un muestreo no aleatorio. El criterio preferido por el BANSEFI fue el de usar

1. una mezcla relativamente igual de federaciones grandes y pequeñas
2. que estas federaciones cubran razonablemente el territorio nacional

3. que haya una representación razonable de entidades con base urbana y rural.

El grupo final de federaciones propuesto por BANSEFI así como el número de asociados y de EACP (al momento del muestreo y de la ejecución de las encuestas) es el siguiente:

Tabla 2: Muestreo final

Muestreo no aleatorio		
Federaciones (# de encuestas)	# asociado (Miles)	# EACP
1. Femeac (4)	813,2	8
2. Federación Regional del Noreste (4)	112	12
3. Consejo Coordinador de Cajas Solidarias (4)	308,8	295
4. UNISAP (4)	298 (420)	33 (41) ¹⁵ ₁₅
5. Fedrural (4)	8	8
6. Federación Integradora Nacional de Entidades (FINE) (4)	571,7	11
7. ProDesarrollo (dominado por entidades no mutuales) (2)	40,4	5
8. Cooperera (4)	98,8	10
9. Federación Centro Sud (4)	34,6	17
Total	2547,9	453
Total: # (%)	1,926.6(76%)	399 (88%)
# de encuestas realizadas		34

Presentamos el nivel de representación global de la muestra en la penúltima línea de la Tabla 1. Vemos allí que con respecto al número de asociados la muestra representa el 76% de la población y con respecto al número de entidades el 88%. Salta inmediatamente a la atención que el número de asociados es considerablemente mayor que el presentado en los documentos oficiales del BANSEFI al momento de comenzar esta investigación. Esto refleja un crecimiento acelerado del tamaño del sector.

Para obtener una idea representativa del estado de integración de cada una de las federaciones consideramos necesario hacer cuatro entrevistas por federación muestreada: una con cada federación, una con cada comité de supervisión (CS) de federación y dos con miembros de las federaciones. Entre los miembros de la federación insistimos en realizar encuestas con el miembro más grande y más pequeño de cada federación medido por el número de asociados.¹⁶ En consecuencia, el número de

¹⁵ Ocho EACP con 120,000 miembros se encuentran en el proceso de acreditación para ser incorporadas a la federación.

¹⁶ Adoptamos, por lo tanto, un procedimiento de "triangulación" (Miles y Huberman, 1994) que permite controlar sesgos en las fuentes primarias de datos que pudieran afectar la objetividad de las conclusiones extraídas del estudio. En este caso usamos el procedimiento de la triangulación de datos. El principio de la triangulación de datos es usar fuentes de datos primarios que puedan presentar diferencias en sus percepciones, en la experiencia y en la interpretación de hechos parecidos. Para más detalles véase Miles

encuestas/entrevistas realizadas (34) presentado en la última línea de la tabla fue calculado sobre la base de cuatro entrevistas por federación en la muestra, salvo el caso de ProDesarrollo donde se hicieron solo dos encuestas. Dada la amplia representatividad de las federaciones tiradas por medio de procedimiento no aleatorio y el número importante de federaciones que resultan del tiraje aleatorio, la adopción del procedimiento no aleatorio nos pareció adecuado. A primera vista ese procedimiento no parece introducir ningún sesgo importante en la muestra tal como en tamaño de la entidad por asociados, ni en el tamaño de la federación por entidades miembros, ni urbano/rural, ni origen, ni edad (de la institución).

Las encuestas se ejecutaron sobre un período de 2 meses entre noviembre y diciembre de 2003.

y Huberman (1994), pp. 267-268. La ejecución de encuestas a estos dos niveles, y en particular de intentar en todo caso de ejecutar encuestas con la EACP la más grande y la más pequeña de cada federación nos pareció ofrecer una cobertura razonable en términos de triangulación de datos.

5. Datos

El estudio del desarrollo institucional de las redes requiere dos grupos de datos:

- Datos institucionales sobre las redes para cálculo del IdI.
- Datos financieros de las entidades miembros de las redes

Por razones expuestas anteriormente, en el presente estudio solo se coleccionaron el primer grupo de datos. Estos datos proveen una percepción del grado de desarrollo organizacional de las redes con respecto a las cinco dimensiones esenciales y cuyos detalles se presentaron anteriormente. Además de establecer un diagnóstico, basados en estos datos es posible obtener una apreciación de las áreas específicas en las que se considera es posible acelerar el proceso de organización en red. Estos datos son obtenidos por medio de encuestas directas con funcionarios de las federaciones y de las entidades miembros de las federaciones. En el caso específico de este estudio, un cuestionario fue preparado que permitió recopilar rápidamente y de una forma organizada el conjunto de los datos institucionales requeridos para ejecutar este diagnóstico. Estos datos permiten comparar las diversas federaciones existentes en México así como con respecto a RIMSF a nivel internacional.

El segundo grupo de datos, no utilizados en este estudio, consiste de datos detallados provenientes de los estados financieros de las instituciones miembros de las federaciones. Idealmente los datos consisten de los estados de resultados y los balances completos de las instituciones, verificados y comprobados por la entidad supervisora. Estos datos permiten establecer la relación que existe entre el nivel de desempeño de las entidades miembros de las redes y el nivel de desarrollo organizacional de la red en general y con respecto a aspectos específicos de la integración.

6. Análisis de las encuestas

A continuación presentamos las conclusiones mayores que pueden extraerse de este análisis. La presentación detallada se hará en las secciones subsiguientes.

6.1 Resultados principales del análisis.

Las conclusiones mayores que podemos formular con respecto al sector de EACP en general (basados en datos a diciembre de 2003), son la siguientes:

7. Existe un nivel sorprendente de atomización del sector en numerosas federaciones organizadas en base a criterios regionales, de origen, o del tipo de clientela atendidas. En contradicción con expectativas de consolidación del sector en algunas pocas federaciones, algunas de carácter regional y otras de carácter nacional, la movilización provocada por el pasaje de la LACP ha provocado la formación de un número sorprendente de agrupamientos que buscan su certificación por parte de la CNBV como federaciones. Varias de estos agrupamientos se encuentran abocadas a una vigorosa y competitiva campaña para reclutar entidades a fin de alcanzar la masa crítica de un mínimo de 10 entidades viables requerida por la ley. Aunque el estudio no fue diseñado para establecer las causas y medir el nivel de atomización (siendo esta una conclusión basada en una observación ex-post de los datos recaudados), intentaremos de todos modos incorporar una medida relativamente burda de viabilidad de las federaciones basada en el nivel de representatividad de cada una de ellas con respecto a la totalidad del sector combinado con los índices de integración alcanzado y la propensiones a la integración. Esta atomización puede tener consecuencias con respecto a la viabilidad económica a largo plazo de algunas del federaciones en proceso de formación y anuncia un período prolongado de re-estructuración y de consolidación lenta del sector antes de alcanzar estructuras relativamente estables y definitivas.
8. Existe una gran variabilidad en los de niveles de organización de las federaciones muestreadas. Si bien había sido reconocido que existen diferencias importante en cuanto a las características regionales, antigüedad y grado de desarrollo de las diferentes federaciones que se han (o se están) forma(n)do, las diferencias reveladas por las encuestas sugieren que estas diferencias, del punto de vista puramente organizacional, presentan una riqueza de matices sorprendente. En un extremo encontramos una federación (UNISAP) con un nivel notablemente avanzado de organización y una dinámica de transformación que parece llevarlos rápidamente hacia estructuras de RIMSF similares a las que se encuentran en países con sistemas avanzados de CAC. Esto incluye la adopción de modos de operación (estandarización de normas de funcionamiento; estructuras de gobierno y separación de funciones estratégicas y operacionales; explotación de EdER; etc.) típicos de RIMSF. En el otro extremo encontramos federaciones que presentan rasgos primitivos que reflejan ya sea su reciente creación y el proceso de descubrimiento en el que han embarcado (FedRural), o, más importante aún, una resistencia marcada a una integración avanzada (FINE y ProDesarrollo).

9. En consecuencia, las diferencias no parecen ser puramente temporales y reflejar simplemente un grado de desarrollo primitivo debido a la corta vida de la federación. Las federaciones que presentan el más alto grado de integración son también las que muestran el nivel más alto de entusiasmo para avanzar aún más en la integración (presentan un índice de propensión elevado). Por el otro lado, ciertas federaciones que muestran un nivel bajo de integración presentan también un muy bajo nivel de propensión a la integración, con una clara aversión a iniciativas de transferir funciones a la red. Las federaciones que presentan esta "aversión a la integración" son las que están integradas ya sea por cooperativas financieras grandes o por EACP que no son de forma jurídica cooperativa. En ambos casos, el resultado no es sorprendente y coincide con lo que deberá esperarse basado en argumentos puramente teóricos (discutidos en más detalles en el anexo C).
10. En consecuencia, dadas las visiones altamente divergentes que los diferentes líderes tienen sobre el futuro de las respectivas federaciones, puede esperarse que la rapidez con la que estas organizaciones avanzarán en el proceso de integración en red variará considerablemente. Esto se reflejará, en el largo plazo, en federaciones con niveles muy diversos de integración. No solo porque no han aún logrado niveles más avanzados de integración, sino porque no desean hacerlo, buscando solo satisfacer las exigencias mínimas establecidas por la LACP y sus propios objetivos limitados con respecto a las estructuras institucionales que están construyendo.
11. Desde el punto de vista de la reglamentación y de la supervisión, estas diferencias también tienen implicaciones importantes. Como hemos indicado en la introducción, la supervisión auxiliar es un mecanismo que en la gran mayoría de los países en que se practica, está asociada a una RIMSF. En tales redes, la supervisión de la calidad de la gestión de las EACP miembros es una consecuencia directa de la naturaleza misma de la alianza y de la necesidad de controlar comportamientos oportunistas por parte de los miembros de la alianza. En consecuencia, los miembros de la alianza están sujetos a fuertes incentivos de mantener la calidad de la supervisión como mecanismo de protección de sus propios intereses. Esto, con total independencia de las preferencias de supervisión que puedan presentar las autoridades bancarias. Cuando el mecanismo de supervisión auxiliar existente en una federación no está acompañado por el alto nivel de integración que caracteriza las RIMSF, los incentivos de evitar una supervisión de buena calidad (o de imponerla en el seno de la federación) son fuertes. En particular por aquellos miembros de la federación que presentan el más alto riesgo: las EACP más grandes. Las consecuencias de este análisis son que resulta imperativo que las autoridades bancarias mexicanas tomen medidas especiales para compensar esta debilidad del proceso mexicano. En caso contrario estarían creándose condiciones para una crisis en una u otra de las federaciones. Una tal crisis tendría como consecuencia inmediata una (cierta?) pérdida de confianza en el sistema de supervisión adoptado, tanto por parte del público como de las autoridades de supervisión bancaria y la comunidad internacional que observa críticamente el proceso mexicano. En particular, las medidas que a nuestro parecer deberían tomar las autoridades bancarias mexicanas con respecto a las federaciones que presentan

el más bajo nivel de integración (en particular de aquellas que presentan la combinación de un nivel bajo del IdI y del índice de propensiones, especialmente si estas son de tipo cooperativo) son las siguientes:

- i. Un seguimiento especial al rigor de los procesos de supervisión ejecutado por los CS de esas federaciones, asegurándose que este satisface todas las condiciones esperadas por la autoridad bancaria. Dado que en general estas federaciones son también aquellas con EACP (mutuales) más grandes, debe esperarse que sean también las que presenten el más alto nivel de sofisticación en ocultar información crítica sobre su estado de solvencia y las que pueden ejercer más influencia sobre los directivos de la federación y del CS.
 - ii. Ejecuten repetidas verificaciones aleatorias o sistemáticas de la calidad de la información presentada sobre cada una de las entidades de la federación así como de las evaluaciones que los CS hacen del funcionamiento de las entidades bajo su control.
12. Existen áreas específicas en las que las debilidades (o fortalezas) son presentes sistemáticamente en todas las federaciones, independiente del grado de desarrollo alcanzado por cada una de ellas medido por el agregado de indicadores. Las áreas en las que las debilidades son más marcadas son i) estandarización de sistemas y modos de operación, ii) puesta en común de recursos (inversiones comunes), y en menor grado, iii) solidaridad contractual. Hasta cierto punto estas debilidades específicas no son sorprendente. Ellas reflejan el hecho que el proceso de integración en red es relativamente reciente, del bajo nivel de sofisticación en términos de productos financieros demandados por la clientela, y el alto costo tanto de inversión como de operación requerido para hacer avance significativos en estas áreas.
13. Comprado con otras federaciones de EACP, el movimiento de CS presentan un nivel presente relativamente bajo de integración, y al mismo tiempo una disposición relativamente favorable (un índice de propensión elevado) a entrar en acuerdos multilaterales que permitan avanzar rápidamente hacia una integración que les permita explotar las ventajas de la organización en red. Es más, los órganos centrales del movimiento parecen disponer de facto de una y latitud considerable de decisión sobre aspectos estratégicos del funcionamiento del movimiento que es atípica para el escaso nivel de integración efectiva ya alcanzado. Ambos, la centralización de facto y la disposición favorable presenta ventajas eminentes que permitirán impulsar el proceso de integración sin un mayor resistencia de las CS miembros del movimiento si la dirección del mismo decide embarcarse en esa dirección.
14. Sin embargo, tanto la centralización de facto de decisiones y la disposición favorable a la integración se debe en medida considerable a que el movimiento ha crecido impulsado frecuentemente por iniciativas que provenían de los órganos centrales con un apoyo (y financiamiento) del gobierno mexicano, el cual también

estaba dispuesto a financiar las inversiones y costos necesarios para la realización de la actividad. Es más, un número considerable—sino la mayoría de las cajas— aún dependen para su existencia y crecimiento del financiamiento proveído por el estado. Solo un número limitado de CS se han convertido en verdaderos intermediarios financieros locales en los que la captación de los miembros constituye la principal fuente de financiamiento de la entidad. En consecuencia muchas de las CS individuales carecen de la independencia y de incentivos apropiados para tomar decisiones que impliquen un costo/inversión que debe ser financiado por ellas mismas. Como resultado, las estructuras de participación y toma de decisiones se encuentran subdesarrolladas para el nivel de centralización de las decisiones. Así, muchas de las CS parecen dispuestas a “acatar” decisiones antes que ser agentes activos del proceso de decisión. Se descuenta que el gobierno financiará de una manera decreciente el movimiento. Por lo tanto en un futuro muy cercano, los miembros de la federación tendrán que soportar financieramente todas las decisiones que impliquen la puesta en común de recursos y la participación en costos, aunque estos gastos ocurran en el futuro y hoy sean financiados con recursos externos. Si estas decisiones no se toman con plena conciencia de las obligaciones que resultarán para cada una de las partes, podrían ocurrir en el futuro problemas severos en la implementación de esas decisiones y en particular en el respeto por parte de las CS de las obligaciones asumidas.

6.2. Análisis comparativo detallado

Si bien había sido reconocido que existen diferencias importantes en cuanto a las características regionales, antigüedad y grado de desarrollo de las diferentes federaciones que se han (o se están) forma(n)do, las variaciones reveladas por las encuestas sugieren que estas diferencias, del punto de vista puramente organizacional, presentan una riqueza de matices sorprendente. En un extremo encontramos una federación (UNISAP) con un nivel notablemente avanzado de organización y una dinámica de transformación que parece llevarlos rápidamente hacia estructuras de organización cooperativa en red altamente integradas. En el otro extremo encontramos federaciones que presentan rasgos primitivos que reflejan ya sea su reciente creación y el proceso de descubrimiento en el que han embarcado o una voluntad explícita de mantener niveles de integración bajos. En la Tabla 3 presentamos los IDI calculados para cada una de las “dimensiones esenciales” (columnas) y federación (líneas). En ella se presenta el nivel de desarrollo de mecanismos institucionales que reflejan la situación presente de las federaciones. También presentamos totales (última columna), así como estadísticas de base para cada una de las dimensiones (últimas tres líneas). Las cifras no deben ser evaluadas en su valor absoluto, ni para propósitos de comparación entre dimensiones (ej. el hecho que la media de 46.4 para la dimensión “Separación de responsabilidades” no quiere decir que en promedio esta es la dimensión más desarrollada en México). *La única comparación válida es entre federaciones con respecto a cada dimensión.*

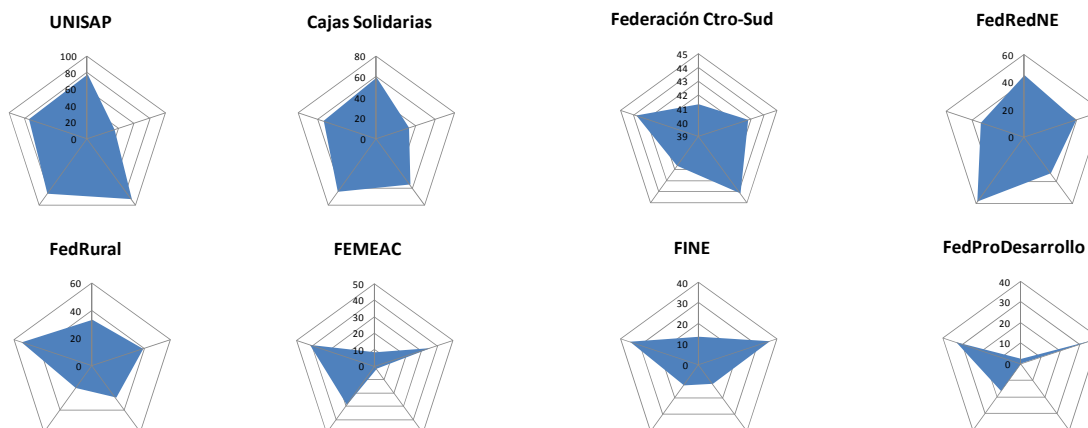
Tabla 3: Valores de los Índices de Integración (IdI) por federación y por dimensión

<i>Federación</i>	Puesta en común recursos	Reglas de gobierno y control (1)	Estandariz. de sistemas	Solidaridad contractual	Separación respons. Estr./Operac.	TOTAL
<i>C.Solidarias</i>	58.8	32.9	55.8	64.6	54.2	53.2
<i>UNISAP</i>	77.7	34.5	91.3	83.3	75.0	72.4
<i>FINE</i>	13.3	36.2	11.5	12.5	35.4	21.8
<i>FEMEAC</i>	8.4	35.5	1.9	29.2	41.7	23.3
<i>ProDesarrollo</i>	2.2	36.8	0.0	16.7	33.3	17.8
<i>FedRural</i>	33.4	38.8	29.5	20.8	54.2	35.3
<i>Coopera</i>	22.5	32.1	28.4	19.1	39.4	28.5
<i>FedCtroSud</i>	41.3	42.8	44.2	41.7	43.8	42.8
<i>FedRegNE</i>	45.1	39.5	32.7	58.3	33.3	41.8
<i>Media</i>	35.0	37.1	33.4	40.9	46.4	38.6
<i>Desv. Estándar</i>	26.2	3.1	30.6	25.6	14.3	18.3
<i>Coef Variación</i>	0.7	0.1	0.9	0.6	0.3	0.5

(1) Excluyendo los elementos de supervisión.

Esta tabla, a pesar de su simplicidad, presenta un panorama de interpretación sorprendentemente rico en matices. La misma información fue resumida en las gráficas siguientes. El nivel de integración está representado por el área dentro del pentágono. Cuanto más grande esta área, más importante es el nivel de integración.

Figura 1: Nivel de integración alcanzado



La Tabla 3 y la Figura 1 nos permite identificar tres grupos de federaciones en esta muestra con diferencias importantes en el nivel de integración. Estas diferencias en el nivel de integración, y en particular el grado avanzado alcanzado en algunos caso (que poco tenía que ver con las apariencias físicas de los edificios donde se hospedaban las instalaciones) constituyó la sorpresa más grande que nos ofreció este estudio. Aquellas con un nivel de integración que podemos llamar “avanzado” que incluyen UNISAP y las Cajas Solidarias; las federaciones con un nivel de integración “medio” que incluyen La Federación Centro Sud y la Federación Regional NE; y las federaciones con nivel de integración “bajo” que incluyen FINE, ProDesarrollo, FEMEAC. FedRural, a pesar de su juventud se encuentra entre el segundo y el tercer grupo.

Podemos extraer las siguientes observaciones importantes con respecto al conjunto de las federaciones:

1. La federación UNISAP presenta el nivel más alto de desarrollo institucional, con un índice global de 72.4, seguido por las Cajas solidarias (53.2), la Federación CentroSud (42.8) y Federación del NE (41.8). Las tres federaciones con el nivel más bajo de integración son ProDesarrollo (17.8), FINE (21.8) y FEMEAC (23.3). La posición dominante de UNISAP se mantiene para cuatro sobre cinco sub-indicadores. Lo mismo puede decirse con respecto a ProDesarrollo que presenta valores bajos par cada uno de los sub-indicadores salvo uno, el de “Reglas de gobierno y control”, aunque aún en este se encuentra entre las federaciones por debajo del promedio. En efecto, la única razón por la que ProDesarrollo termina con una nota superior es que presenta un equilibrio superior en el tamaño de las entidades miembros de la federación, medido por los criterios de activos y de número de clientes. Este criterio había sido incorporado en el índice de gobernabilidad ya que un equilibrio en el tamaño de las entidades contribuye a la gobernabilidad de la federación. Si este criterio se excluye, ProDesarrollo termina con el valor más bajo en todos los índices.

2. Las Cajas Solidarias presentan un nivel sorprendentemente alto en el valor del índice global de desarrollo institucional de la federación. Con un valor para el índice global de 53.2 excede el de todas las otras federaciones salvo las UNISAP. Sin embargo, sería erróneo interpretar esto como que las Cajas Solidarias ya han avanzado exitosamente en la construcción de una estructura institucional avanzada de integración. A notar es el hecho que las notas altas en que gozan las CS en todas las dimensiones (excepto "Reglas de Gobierno") se debe en buena medida a la manera que el movimiento fue creado. Existe una diferencia importante en la manera que se llega a este resultado en las Cajas Solidaria y UNISAP. En el caso de la última se debe a un proceso voluntario de amalgamación de recursos, estandarización de operaciones y cesión hacia el nódulo central de responsabilidades por parte de las entidades alcanzado por medio de un proceso democrático y con la voluntad de las partes de invertir los fondos necesarios para crear las capacidades requeridas para su ejecución. En el caso de de las Cajas Solidarias, los recursos administrados en común por la CCNCS y la "cesión" de poder es más bien el resultado que el gobierno mexicano (vía el FONAES) ha sido un motor, en colaboración con algunos miembros, en la formación de esta red, impulsando y financiando innovaciones desde arriba hacia abajo. Por lo tanto, el CCNCS ha actuado de hecho como el líder estratégico con los miembros acatando en una buena medida bajo la presión de la dependencia financiera del gobierno. No acatar las direcciones estratégicas podría amenazar la continuidad del financiamiento de los miembros. Es significativo que el alto valor del subíndice esta acompañado por un valor bajo (32.9, el más bajo de toda la muestra) para el subíndice de "Reglas de gobierno". Esto sugiere un muy bajo nivel de organización de las Cajas Solidarias en términos de estructura representativas que permitan un funcionamiento armónico de la red¹⁷.¹⁷ En otras palabras, el manejo común de recursos y la separación de responsabilidades operacionales y estratégicas no esta acompañado, en el caso de las Cajas Solidarias, por una estructura representativa, y en particular de los mecanismos de control esencial para que su funcionamiento sea sostenible, mientras que en UNISAP si lo está.
3. Federación CentroSud y Federación Regional del NE son dos federaciones que presentan niveles interesantes (relativamente hablando) en todas las dimensiones. Ambas son federaciones de tamaño mediano, con una base de operación definitivamente regional, pero que parecen haber alcanzado una masa crítica que les permitirá establecer las bases para un desarrollo sostenido.

¹⁷ Nótese que la variabilidad de este índice ha sido disminuida por la eliminación en su cálculo de todas la variables relacionadas con la supervisión prudencial ejercida por las federaciones. De haberse incluido estas variables antes de la entrada en vigor de la LACP, la diferencia de valores en el sub-índice "Reglas de gobierno" entre UNISAP y las Cajas Solidarias hubiera sido considerablemente más grande.

4. El conjunto de las observaciones permite generar una cierta proyección futura de la arquitectura del movimiento. Las federaciones no se están formando de una manera uniforme, influenciada por factores tales como:
 - a. Su origen. Ya sea que se trata de un programa de gobierno (Cajas Solidarias) o en los grupos que se formaron cuando se desmembró la federación de Cajas Populares en los 90 (FEMEAC/CPM; UNISAP) o una forma jurídica distinta (no cooperativa, ProDesarrollo). En todos casos la tendencia es hacia la formación de federaciones con una cobertura nacional o al menos supraregional.
 - b. Regional. En estos casos se tratan de federaciones que tienen una fuerte raíz regional a la cual guardan un fuerte apego (Federación Regional NE, Federación Centro Sud), independientemente de su origen.

Dadas las características idiosincráticas de cada una de ellas, es poco probable que intentar forzar su consolidación produzca federaciones estables con fuerte dinámica hacia la integración. Todo proceso de integración, dado el nivel importante de inversiones que requiere y las posibilidades que se abren a comportamientos oportunistas por algunos miembros, no puede realizarse sin una confianza avanzada entre miembros. Es poco probable que esa confianza exista, en el corto plazo, entre los miembros de federaciones distintas existentes. Esto, acompañado de los niveles diferenciales de integración, sugiere que forzar la consolidación de federaciones puede generar resultados indeseables. Es más, el éxito relativo de federaciones relativamente pequeñas, tales como Coopera, en generar un proceso de integración exitoso, sugiere que existe todavía un camino a cubrir que puede realizarse sin que sea necesario –aunque deseable– la formación de grandes federaciones nacionales.

5. Sin embargo, la consecuencia inmediata de esta atomización en federaciones regionales y nacionales de orígenes diferentes, presenta dos inconvenientes importantes. Ninguno de los dos será resuelto sin que se produzca una consolidación hacia una pocas federaciones (digamos entre 3-6):
 - a) Las bases relativamente pequeñas de las federaciones solo permite una explotación limitada de EdeR en todos los aspectos del funcionamiento de estas: desde la prestación de servicio al funcionamiento de los comités de supervisión.
 - b) Por la misma razón es poco probable que puedan formarse capitales suficientemente importantes que permitan al movimiento adquirir empresas Proveedoras de servicios y productos financieros que les permitan expandir la gama de estos a sus asociados o reducir el costo de los que ofrece hoy.

Este análisis será complementado en una sección posterior con una evaluación de las perspectivas futuras de integración manifestada por los encuestados (el índice de propensión a la integración).

6.2.1 Detalles sobre la delegación *observada* de funciones a la federación

El propósito de esta sección es hacer una presentación breve del resultado arrojado por el estudio en cuanto a delegación de funciones a los órganos centrales en las federaciones encuestadas. Estos servicios, por haber sido elegidos por una u otra federación, son los que presentan la relación beneficio a costo más favorables. Representan posiblemente los tipos de servicio que implican inversiones relativamente modestas, o han sido considerados como los más importantes para mejorar el funcionamiento de la red. Por ello la lista puede ser considerada como una guía de posibles mecanismos a considerar en el futuro para aquellas federaciones que hoy presentan un nivel relativamente bajo de integración. Bajo este rubro incluimos tres tipos de actividades de delegación que forman parte del cuestionario usado en la encuesta (ver Anexo D):

Puesta en común de recursos. Esto implica que la federación ha creado a nivel del nódulo central, vía inversiones ya sea físicas o de personal, la capacidad para generar servicios a las unidades de base. A veces esto implica inversiones importantes y otras veces consiste simplemente crear la capacidad de gestión o de contratación (de proveedores externos) del servicio a nivel del órgano ejecutivo de la federación.

Estandarización de sistemas de operación. Incluimos toda actividad que tiende a uniformar las operaciones de las UB, actividad esta que es llevada a cabo bajo el liderazgo del nódulo central de la federación.

Planificación estratégica. Implica que las unidades de base han delegado hacia el nódulo central la función de liderazgo en las actividades estratégicas de la federación y en particular la función de planificación estratégica. Un tipo de dirección estratégico particularmente importante son las normas de acumulación de capital que se establecen para la federación.

Es por medio de estos mecanismos que las federaciones pueden alcanzar, después de una inversión inicial (más o menos importante) economías de escala que permiten a las UB de operar a costos más reducidos o a expandir la gama de servicios que pueden ser ofrecidos a los miembros.

En la Tabla B-1 del Anexo B hemos incluido todas las actividades que en estos tres rubros una u otra federación en la muestra ha hecho las inversiones necesarias a nivel de la red y han delegado la función al nódulo central. Hemos ordenado la Tabla presentando primero las federaciones que cuentan con el valor del índice de "Puesta en común de recursos" más alto. En las encuestas consideramos cuatro niveles de integración a los cuales atribuimos la nota siguiente:

- "0" la actividad se ejecuta a nivel de la EACP
- "1" la actividad se ejecuta conjuntamente por algunas EACP

- “2” la actividad se ejecuta vía “outsourcing” a un interés externo (para varias EACP)
- “3” la actividad se ejecuta a nivel de la red

En algunos casos encuestados respondían que la actividad se realizaba en forma compartida entre la EACP y la federación. En ese caso atribuimos la nota de “1.5”. Evidentemente consideramos que estos representan niveles crecientes de integración. Como se ejecutaron cuatro entrevistas por federación estudiada y no siempre existió acuerdo sobre que es lo que se hace y adonde, las notas promedio a nivel de cada federación no dan una idea precisa de como se ejecuta cada tarea listada en la tabla.

Sin embargo podemos concluir lo siguiente:

- Para el rango “**0-1**”, la actividad se ejecuta casi exclusivamente a nivel de la caja.
- Para el rango “**1-2**”, la actividad se ejecuta vía una cierta colaboración entre las EACP individuales y la federación o entre varias EACP.
- Para el rango “**2-3**” existe una fuerte centralización de la actividad.
- El valor “**3**” implica que la actividad se ejecuta a nivel de la federación y que todas las partes están de acuerdo en ello.

Un rápido análisis de la tabla muestra claramente que las notas disminuyen rápidamente de izquierda a derecha. La tabla presenta un catálogo de servicios que las diferentes federaciones han encontrado útil delegar a los nodulos centrales y que puede servir como una guía útil para otras federaciones que busquen nuevos mecanismos para explotar las ventajas de operación en red. A continuación presentamos la lista de entradas que presentan un valor de al menos 1.5 para al menos una federación. Estos son servicios en los que al menos un grupo de EACP encontró útil ceder la ejecución a la federación:

- | | |
|---|--|
| • Gestión de liquidez | • Publicidad y relaciones públicas |
| • Contabilidad, fiscalidad y producción de Informes | • Servicios legales |
| • Producir informes de supervisión | • Representación en contratación |
| • Servicios de archivos | • Contratar gerentes |
| • Inversión | • Contratar personal técnico |
| • Gestión de inventarios | • Gestión de conflictos laborales |
| • Producir informes de gestión | • Entrenar agentes de crédito, cajeros, administradores y personal de TI |
| • Gestión de mercadeo | |

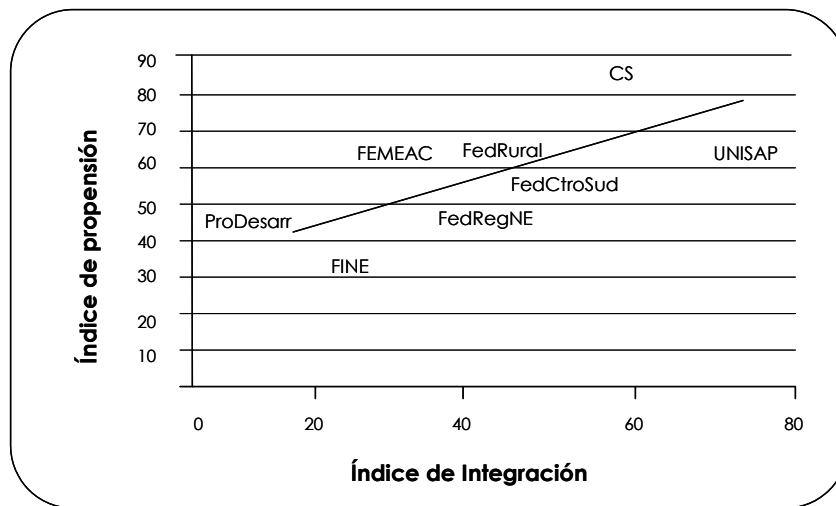
- Concepción/implementación de sistemas de TI
- Manejo de sistemas de apoyo y servicios de TI
- Mantener equipos de TI
- Compra de equipos y programas
- Adquirir y mantener inmuebles
- Adquirir y mantener equipos de oficina
- Adquirir y mantener muebles y materiales
- Gestión de cartera y resguardo financiero
- Aprobación de préstamos mayores
- Seguros de vida sobre depósitos
- Seguros de vida sobre préstamos
- Establecer normas contables
- Preparación de formularios de operaciones (crédito, registro de cajas, etc.)
- Producción de guías de operación
- Concepción y gestión de marca
- Presentación física de oficinas
- Prácticas de publicidad
- Diseño y determinación de costos de nuevos Productos
- Fijación de tasas activas y pasivas
- Establecer políticas de crédito
- Establecer estándares de crédito
- Preparación de manuales de otorgamiento de préstamos
- Establecer políticas y estándares de gestión de liquidez
- Orientación de negocios
- Planificación estratégica
- Establecer normas de acumulación de Capital

Es sorprendente la variedad de áreas en las que una u otra federación ha avanzado en su objetivo de explotar EdER, de controlar riesgos asociados a la adquisición de insumos, y estandarizar operaciones. Es más, una inspección de esa lista nos permite comparar la práctica con la formulación teórica que hacemos en el anexo: que las EACP amalgaman sobre todo aspectos asociados con la adquisición de insumos y la gestión de infraestructura y no la gestión de sus relaciones con los asociados/clientes. Aún las federaciones con los valores de los índices más elevados pueden beneficiar de una inspección de los servicios generados por otras federaciones igualmente avanzadas. Sin lugar a duda, *una convergencia del conjunto del sector en la adopción de este conjunto de servicios constituiría un paso gigantesco hacia la consolidación de un sistema eficiente de finanzas populares.*

6.2.2 La propensión a la integración

Como notáramos en la sección de metodología, el índice de propensión a la integración mide la predisposición de los miembros encuestados a participar a niveles más avanzados de integración. Este índice fue obtenido de las respuestas que los encuestador daban a la pregunta “Piensa usted que esta actividad debe ser realizada por la federación o la UB?”

Figura 2: Relación entre el índice de integración (IDI) actual y el índice de propensión a la integración (IPI)



El gráfico que relaciona el nivel actual de integración (IDI) con el índice de propensión a la integración (IPI) sugiere que H2 (sección 4.4) describe mejor la situación para algunas federaciones, en cambio que H1 es una mejor hipótesis para otras. Las EACP que se encuentran por encima de la línea de pendiente a pesar de niveles bajo IDI (digamos < 40), son federaciones que presentan un IPI alto (FEMEAC, FedRural). Para ellas H1 parece ser la hipótesis relevante. En cambio las que se encuentran sobre o por debajo de la línea de pendiente y con un nivel de integración de (digamos < 40) muestran un nivel bajo de integración (FINE, ProDesarrollo). El bajísimo valor de la propensión de FINE es particularmente sorprendente. Los encuestados en esta federación demuestran que los entrevistados no desean de ninguna manera hacer avanzar la integración más allá de la muy baja que han alcanzado. Para ellas H2 parece ser la hipótesis relevante.

Con respecto a las CS, estas presentan, como en varios otros aspectos, una anomalía. Ellas presentan el más alto nivel del IPI de la muestra, con una nota de casi 80/100, ligeramente por encima de UNISAP. Este alto nivel de propensión encuentra sus raíces en el desarrollo centralizado que ha caracterizado al movimiento. Si bien esta propensión a la integración es debida a factores que representan en si una debilidad, constituye sin embargo una

oportunidad excepcional para los líderes del movimiento, ya que permite a estos propone un esquema acelerado de integración con la confianza que este será aceptado con menos reticencia que en otras federaciones.

6.2.3 Detalles sobre la delegación *deseada* de funciones a la federación

La compilación del índice de propensión permite también deducir las áreas en las que las partes encuestadas consideran que es conveniente que la federación juegue un papel más importante. En el Anexo B presentamos la lista de notas obtenidas por cada una de las entradas en el cuestionario. Las dos últimas columnas representan en promedio de todos los encuestados y el promedio de las unidades de base respectivamente. En la tabla siguiente presentamos aquellas entradas que obtuvieron una nota de al menos 0.5 ya sea de todos los encuestados (penúltima columna) o de las unidades de base (última columna). Aquí presentamos las entradas que se encuentran en letra gruesa en el Anexo B.

Cancelación de pagos entre UB	Seguros de muebles e inmuebles
Producción de informes de supervisión	Seguro a la producción
Gestión de mercadeo	Transferencias de remesas
Publicidad y relaciones públicas	Transferencias de programas del gobierno
Servicios legales	Preparación de formularios de operación (crédito, registro de caja, etc.)
Entrenar agentes de crédito	Producción de guías de operación
Entrenar cajeros	Concepción y gestión de marca
Entrenar administradores	Presentación física de la oficinas de las UB
Entrenamiento y formación continuada de personal de TI	Diseño de nuevos productos
Concepción/implementación de sistemas de TI	Preparación de manuales de otorgamiento de Préstamos
Manejo de sistemas de apoyo y servicio	Establecer políticas y estándares de gestión de Liquidez
Adquirir y mantener equipos y programas	Orientación general de negocios
Servicio de consultoría de gestión financiera y de planes de negocios	Planificación estratégica
Seguro de vida sobre depósitos	Establecer normas de acumulación de capital
Seguro de vida sobre préstamos	
Seguros de vida	

Esta lista presenta un menú interesante que puede guiar el proceso de decisión tanto del BANSEFI como de las federaciones. Para dar una idea de las áreas a las cuales podría darse la más alta prioridad, notamos aquellas entradas que presentan un índice de propensiones de la menos 0.6.

Producción de informes de supervisión	Seguros de vida
Publicidad y relaciones públicas	Transferencias de remesas Transferencias de programas del gobierno
Formar agentes de crédito	Establecer normas contables
Formar administradores	Producción de guías de operación
Formación continuada de personal de TI	Preparar manuales de otorgamiento de Préstamos
Concepción/implementación de sistemas de TI	Establecer políticas y estándares de gestión de liquidez
Manejo de sistemas de apoyo y servicio	Planificación estratégica
Seguro de vida sobre préstamos	

Podemos verificar que estas actividades corresponden en buena medida a las que el BANSEFI ha identificado como prioritarias en sus planes estratégicos.

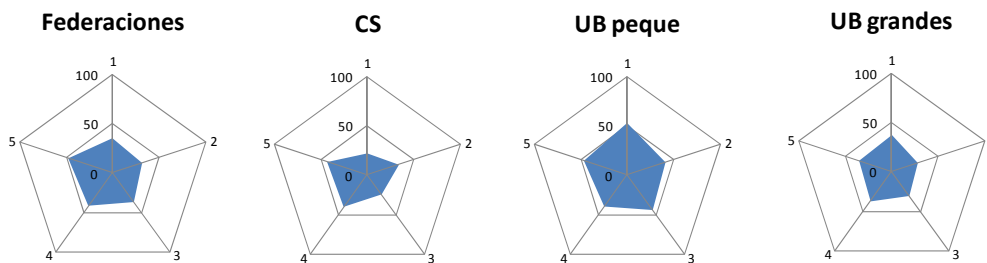
6.2.4 Respuestas por tipo de respondiente

Es interesante observar las respuestas por el tipo respondiente. En principio debería esperarse que los entrevistados que son administradores de las federaciones deberían percibir que las federaciones son más útiles de lo que en realidad son. Igualmente, los gerentes de UB pequeñas (grandes), en la medida que las EACP que dirigen son más (menos) vulnerables deberían percibir el papel de las federaciones como más (menos) importante de lo que en realidad es. Es difícil predecir un sesgo en las opiniones de los ejecutivos de los CS en la medida que en general son personas con una función puramente técnica de supervisión. Finalmente, observaciones parecidas pueden ser hechas con respecto al IPI. En la Tabla 3 presentamos los valores promedios del IDI calculados para cada uno de los tipos de respondientes, así como del IPI. En la Figura 3 presentamos los mismos datos sobre gráficos radiales.

Tabla 3: Valores de los Índices de Integración (IdI) por respondiente

	P.C. recursos	Reglas de gobierno y control	Estandariz. de sistemas	Solidaridad contractual	Separación respons. Estr./Operac	TOTAL	Indice de propensión
<i>Federacion</i>	35.2	31.9	37.0	41.7	47.2	38.6	43.6
<i>CS</i>	22.0	33.6	24.8	40.7	42.6	32.8	40.5
<i>UB peque</i>	52.9	41.1	44.4	39.8	46.3	44.9	43.1
<i>UB grande</i>	36.8	27.8	30.2	37.0	35.2	33.4	34.4
Media	36.7	33.6	34.1	39.8	42.8	<i>37.4</i>	<i>40.4</i>
DS	12.6	5.6	8.5	2.0	5.5	<i>5.6</i>	<i>4.2</i>
Coef Variación	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>

Figura 3: Nivel de integración por respondiente



Los valores observados son consistentes con las predicciones que podemos extraer del marco teórico. Particularmente impactante es la diferencia entre UB pequeñas y UB grandes, tanto en cuanto a percepción de la integración alcanzada y la propensión a la integración. Las UB pequeñas son las que presentan el área más grande y las UB grandes el área más pequeña. Este dato confirma observaciones hechas anteriormente en cuanto a que ciertas EACP, particularmente las grandes, ofrecerán el máximo de resistencia a la formación de RIMSF.¹⁸

6.3 Viabilidad de las federaciones

Podemos, basados en los datos obtenidos en este estudio, establecer, al menos relativamente, el grado de viabilidad de las federaciones estudiadas? Si combinamos la representatividad de las diferentes federaciones en términos del número de asociados y

¹⁸ Estos datos sirven también para confirmar que las fuentes de variaciones que hemos identificado en los párrafos anteriores y que hemos explicado en base al marco teórico, se reproducen también cuando se hace un análisis "cruzado" haciendo más plausible las conclusiones. Sobre todo que son congruentes con la teoría existente aún cuando el análisis se ejecuta desde otro punto de vista (véase en ese sentido Miles y Huberman, pp. 279-280).

de EACP miembros de la federación, con los índices IDI y IPI, podríamos calcular un índice global de fortaleza. Exactamente un tal índice se presenta en la Tabla 4. Allí presentamos los datos usados y en las dos últimas columnas anotamos lo que podríamos llamar un “índice de fortaleza,” calculado simplemente como la media de los cuatro componentes. En la última columna presentamos el rango.¹⁹

Tabla 4: Viabilidad

Federaciones	Asociado		EACP		Integración		Fortaleza	
	Miles	% del total	Unidades	% del total	Actual	Propen.	Valor	Rango
1. Femeac	813,2	31.9%	8	1.8%	23.3%	57.4%	28.6%	3
2. Federación Regional del Noreste	112	4.4%	12	2.6%	41.8%	56.2%	26.3%	5
3. Consejo Coordinador de Cajas Solidarias (*)	31,8	1.2%	30	6.5%	53.2%	79.0%	33.1%	2
4. UNISAP	420	16.5%	41	9.0%	72.4%	79.0%	44.2%	1
5. Fedrural	8	0.3%	8	1.8%	35.3%	59.1%	24.1%	6
6. FINE	571,7	22.4%	11	2.4%	21.8%	30.7%	19.3%	7
7. ProDesarrollo	40,4	1.6%	5	1.1%	17.8%	41.8%	15.5%	8
8. Coopera	98,8	3.8%	10	2.2%	20.7%	36.9%	21.7%	5
9. Federación Centro Sud	34,6	1.3%	17	3.7%	42.8%	59.5%	26.8%	4
Total	2547,9		453					

(*) Hemos supuesto que solo un 10% de las Cajas Solidarias miembros del CCNCS se integran a una federación de cajas.

Vemos que en términos de rango, la federación UNISAP y de Cajas Solidarias parecen presentar los niveles más altos de “fortaleza” mientras que FedRural y FINE los niveles más bajos de acuerdo a este índice.

¹⁹ De haberse obtenido también los datos financieros, este índice podría aumentar considerablemente su representatividad y valor de predicción al incorporar valores tales como la medida de la eficiencia operacional, θ , obtenida del modelo de programación de DEA. En ausencia de tales datos estamos limitados a los datos de desarrollo institucional, propensión y penetración de mercado.

7 Recomendaciones

El propósito del presente estudio es establecer y evaluar el grado de desarrollo institucional de las federaciones de EACP existente y de producir recomendaciones de como esta puede ser mejorada. Los términos de referencia excluyen explícitamente el análisis detallado de las estructuras y funcionamiento de los órganos de supervisión (auxiliar). Dado que la tarea de promoción del sector cae bajo la responsabilidad del BANSEFI, estas recomendaciones pueden por tanto ser vistas como dirigidas específicamente a este organismo.

1. Es evidente que el BANSEFI, como entidad pública, debe intentar de distribuir los beneficios que su presencia genera, de la manera lo más uniforme posible a todos los participantes del sector de EACP. Sin embargo, este estudio revela que algunos actores contribuyen de una manera eficaz—dentro de los márgenes de su campo de acción— a alcanzar los objetivos de la LACP, mientras que otros intencionalmente y claramente los retardan de una manera consistente con sus propios objetivos estratégicos. En el primer grupo se encuentran las federaciones que ya han alcanzado un grado avanzado de integración y/o presentan un alta propensión a la integración.
En el segundo grupo se encuentran las federaciones con un bajo nivel de integración alcanzado y una baja propensión a la integración.²⁰ Para favorecer el éxito de la ley, parece entonces perfectamente lógico que el BANSEFI concentre sus esfuerzos hacia aquellos actores que favorezcan el alcance rápido de los objetivos de la LACP, convirtiéndolos en aliados estratégicos preferenciales en la planificación de sus actividades.
2. Una de las debilidades institucionales más regularmente presente es la relacionada con la homologación y estandarización de normas contables y de operación. Esta es una de las áreas en las que se mide el nivel más bajo de desarrollo global y la más alta variación entre federaciones (coeficiente de variación alto). Es importante por ello poner un acento especial en la promoción de estandarización de procedimientos.
Desde una perspectiva más abstracta, es evidente que estandarización de sistemas tendrá un impacto considerable en facilitar el avance de la integración y la calidad de la supervisión por los CS.
3. Este estudio revela una atomización sorprendente del sector en federaciones con una base ya sea regional un origen histórico particular. Forzar una fusión no deseada por las federaciones el improbable de producir resultados deseables. Por ello proponemos respetar la estructura actual relativamente atomizada de

20 Excluimos de esta apreciación la federación de EACP que no son de tipo cooperativo (ProDesarrollo), y cuya estructura de incentivos es completamente diferente de las federaciones de EACP cooperativas.

federaciones, pero actuar como promotor activo hacia la consolidación del sector en la formación de menos y más grandes federaciones. Esta tarea de promoción puede alcanzarse por dos caminos:

1. La promoción directa de fusiones de federaciones.
2. La promoción de joint-ventures entre federaciones. Estas empresas cooperativas entre federaciones generarán en si mismas, una dinámica de acercamiento de federaciones y entre sus miembros que promoverá la eventual fusión de las mismas.
4. El análisis detallado de servicios ofrecidos por las diferentes federaciones a sus miembros revela una gama sorprendente de estos. Las decisiones si una federación ofrece un servicio determinado a sus miembros han (al menos en su gran mayoría) sido hechas sobre la base de una análisis de costos y beneficios. Por lo tanto, el catálogo de servicios ofrecidos por las diferentes federaciones mexicanas, así como de la manera que los servicios son producidos y entregados, constituye una fuente de información valiosa para el conjunto del movimiento. Es recomendable que el BANSEFI haga uso de esta lista como guía para planificar la prestación de servicios a las EACP miembros de las federaciones. Adicionalmente, como un mecanismo eficaz y de bajo costo de difusión de la información, el BANSEFI puede promover un intenso intercambio de experiencias entre las distintas federaciones por medio de talleres en las que las federaciones presentan y evalúan sus propias experiencias. En algunos casos estos intercambios de experiencia pueden conducir a otros dos beneficios interesantes:
 1. Que las federaciones vendan o compartan los servicios entre ellas, aumentando así la rentabilidad de las inversiones ya hechas y promoviendo aún más la consolidación e integración del movimiento (ver recomendación anterior).
 2. Se establezcan con claridad las necesidades más sentidas del sector con respecto a servicios esenciales a sus miembros. Esto puede facilitar la tarea de descubrimiento para el BANSEFI en su función de promotor del sector y en su ambición de convertirse en el banco del sector.

Con respecto a la R&S de las EACP

A pesar de la exclusión explícita de la reglamentación y supervisión del contenido del análisis, ciertos aspectos del desarrollo institucional de las federaciones identificados en el estudio, tienen implicaciones importantes para esta. Por ello incluimos las recomendaciones siguientes:

1. Que las autoridades bancarias tomen medidas especiales para compensar la debilidad del proceso de integración de algunas federaciones con consecuencias

potenciales importantes sobre la calidad de la supervisión ejecutada en las mismas (ver punto 5 de la sección 6.1). En particular, las medidas que a nuestro parecer deberían tomarse con respecto a las federaciones que presentan el más bajo nivel de integración (en particular de aquellas que presentan la combinación de un nivel bajo del IdI y del índice de propensiones, especialmente si estas son de tipo cooperativo) son las siguientes:

- a) Un seguimiento especial sobre el rigor de los procesos de supervisión ejecutado por los CS de esas federaciones, asegurándose que este satisface todas las normas esperadas por la autoridad bancaria. Dado que en general estas federaciones son también aquellas con EACP (mutuales) más grandes, debe esperarse que sean también las que presenten el más alto nivel de sofisticación en ocultar información crítica sobre su estado de solvencia y las que pueden ejercer más influencia sobre los directivos de la federación y del CS para evitar medidas correctivas.
 - b) Se ejecuten repetidas verificaciones aleatorias o sistemáticas de la calidad de la información presentada sobre cada una de las entidades de la federación así como de las evaluaciones que los CS hacen del funcionamiento de las entidades bajo su control.
2. La dirección que parece tomar el movimiento, sugiere que es posible que en un futuro próximo, algunas EACP mutuales grandes, que muestran un alto nivel de reticencia a la integración, queden relativamente aisladas, pero que satisfacen, como institución individual, las normas establecidas por las autoridades bancarias sin ser parte de una federación viable (como RIMSF). Forzar una integración no deseada producirá una estructura que funcionará defectuosamente forzando un esquema de "supervisión auxiliar" bajo condiciones para las que este esquema nunca fue concebido en la práctica internacional (aunque sea parte de la LACP). En estos casos parece más prudente considerar poner a estas EACP bajo un régimen especial de **supervisión directa** por parte de las autoridades bancarias que insistir en la aplicación textual de un esquema, que por bien que funcione para el resto del movimiento, no es aplicable a estas EACP particulares.

9. Referencias

- José Blanco y Klaus Fischer. *Organizarse para el Éxito: Supervisión y agrupamiento de Cooperativas de ahorro y crédito y de instituciones de microfinanzas*. Technical Report 15, Developpement International Desjardins, 2003.
- Martin Desrochers and Klaus P. Fischer. *Theory and test on the corporate governance of financial cooperative systems: Merger vs. networks*, September 2003. CIRPEE Working Paper No. 03-34. <http://ssrn.com/abstract=448982>.
- Martin Desrochers, Klaus P. Fischer, and Jean-Pierre Gueyie. *Governance and growth of Financial cooperatives in canada: Merger vs. Networks. Mapping Cooperative Studies in the New Millennium Conference*. University of Victoria. Victoria, Canada. May-June, 2003.
- Klaus P. Fischer. *Governance, regulation and mutual financial intermediaries performance: The foundations of success*, April 2002. CREFA Working Papers No. 01-11.
- Klaus P. Fischer. *Régie, réglementation et performance des coopératives financières. Annals of Public and Cooperative Economics*, 71:607-636, 2000.
- Ranjan Gulati and Harbir Singh. *The architecture of cooperation: Managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliances. Administrative Science Quarterly*, 43:781-814, Dec. 1998.
- Patricia Lopez Rodriguez. *Capital social y microfinanciamiento: El caso de las cajas solidarias*, 2002. Documento de Trabajo. Universidad Iberoamericana, Mexico.
- Ian R. Macneil. *Contracts: Adjustment of long-term economic relations under classical, neoclassical and relational contract law. Northwestern University Law Review*, 72:854-906, 1978.
- Gerald Marwell, Pamela E. Oliver, and Ralph Prahl. *Social networks and collective action: A theory of the critical mass. American Journal of Sociology*, 94:502-534, November 1988.
- Ignacio Perrotini H., Blanca L. Avendaño , Juan Alberto Vázquez Muñoz. *Microfinanzas e información asimétrica: las cajas solidarias de México. Comercio Exterior*. 2003, septiembre, v. 53, n. 9, pp. 839-851.
- Oliver E. Williamson. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, New York, 1996.
- Oliver E. Williamson and Sidney G. Winter (Eds.). *La Naturaleza de la Empresa: Orígenes, Evolución y Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1996.

Oliver E. Williamson and Sidney G. Winter. *The Nature of the Firm. Origins, Evolution and Development*. Oxford University Press, New York, 1991.

Anexo A: Actividades transferidas a órganos centrales por las federaciones en México

Criterio	Indicador	Actividad	UNISAP	FRNE	CS	FINE	FEMEAC	FedRur	ProDes	FedCS		
Puesta común recursos	en Servicios de de "back office"	Gestión de liquidez	2,6	1,5	1,1	0,0	0,0	0,6	0,0	0,3		
		Cancelación de pagos entre UB	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Servicio de gestión de derivativos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Servicio de valuación de activos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Servicio de gestión y de colección de cartera morosa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Contabilidad, fiscalidad y producción de informes	1,9	0,0	1,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Producción de informes de supervisión	3,0	1,5	2,6	2,6	1,1	2,3	0,0	2,6	0,0	
		Pagos a terceras partes	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,8	0,0	1,1	0,0	
		Servicio de archivos	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	
		Financiamiento vía deuda	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Inversión	2,3	3,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	
		Gestión de inventarios	1,5	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	
		Otros:	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Otros:	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Servicios de Gestión	Producción de informes de gestión	1,5	0,0	1,1	0,0	1,5	1,1	0,0	1,1	0,0	
		Gestión de mercadeo	1,8	2,3	0,8	0,8	0,0	1,1	0,0	0,4	0,0	
		Publicidad y relaciones públicas	2,9	2,3	0,8	0,0	0,0	1,9	0,0	0,8	0,0	
		Servicios legales	2,9	3,0	2,8	1,5	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0	
		Representación en la contratación	2,9	0,8	1,5	0,8	0,0	0,8	0,0	0,4	0,0	
		Gestión de relaciones con la membresía	0,8	0,0	1,1	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	
		Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Gestión de personal	Contratación de gerente	2,3	0,8	0,8	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0
			Contratación de personal técnico	1,5	0,8	1,5	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0
			Actividades sindicales de empleados	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Resolución de conflictos laborales		1,5	1,5	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Entrenamiento de agentes de crédito		3,0	0,0	1,5	0,8	1,9	1,9	0,0	1,9	0,0	
	Entrenamiento de cajeros		1,5	0,0	0,8	0,8	0,0	1,9	0,0	0,8	0,0	

	Entrenamiento de administradores	3,0	0,0	2,3	0,8	0,4	1,9	0,0	1,5
	Entrenamiento y formación continuada de personal de TI	3,0	3,0	3,0	0,8	0,8	1,9	0,0	2,6
	Otros:	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TI/PED	Manejo de banca electrónica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Concepción / implementación de sistemas de TI	2,6	3,0	2,6	0,3	0,0	2,6	0,0	2,6
	Manejo de sistemas de apoyo y servicio	2,6	1,5	2,6	0,3	0,0	2,6	0,0	3,0
	Mantenimiento	2,5	1,5	2,4	0,3	0,0	0,3	0,0	2,6
	Compra de equipos y programas	2,0	0,0	2,3	0,0	0,0	1,1	0,0	2,6
	Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Infraestructura	Adquisición y mantenimiento de activos fijos	1,5	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
	Compra y mantenimiento de equipos de oficina	1,5	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
	Compra y mantenimiento de muebles y materiales	1,5	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
	Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios a la Clientela	Servicios de tarjeta de débito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Servicios de tarjeta de crédito	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Servicio de consultoría de gestión financiera y de planes de negocios	0,8	0,8	0,8	0,0	0,8	0,8	0,0	1,5
	Gestión de cartera y resguardo financiero	1,5	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
	Servicio de compraventa de títulos (corredor de bolsa)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Aprobación de préstamos regulares	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Aprobación de préstamos mayores	1,5	0,0	1,5	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0
	Seguro de vida sobre depósitos	3,0	2,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	2,0
	Seguro de vida sobre préstamos	3,0	2,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	2,0
	Seguros de vida	0,0	0,8	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0	1,5
	Seguros de muebles e inmuebles	0,0	0,8	0,8	0,3	0,0	0,0	0,0	1,3
	Seguro a la producción	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0
	Seguro de viaje	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
	Transferencias de remesas	0,4	0,0	0,8	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
	Transferencias de programas de gobierno	0,4	0,0	1,4	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0
	Otros:	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Estandarización de sistemas	Sistemas operacionales	Establecimiento de normas contables	3,0	3,0	2,3	1,5	1,9	1,8	0,0	2,6	
		Preparación de formularios de operación (crédito, registro de caja, etc.)	3,0	1,5	2,3	0,0	0,4	1,1	0,0	2,6	
	Mercadeo	Producción de guías de operación	3,0	0,0	2,3	0,8	0,4	1,1	0,0	2,6	
		Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Concepción y gestión de marca	3,0	1,5	2,3	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	
		Presentación física de oficinas de las UB	2,6	2,3	0,8	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4	
		Prácticas de publicidad	3,0	1,5	0,8	0,0	0,0	0,4	0,0	0,4	
	Productos	Otras:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Diseño de nuevos productos	2,3	0,0	2,3	0,8	0,4	0,8	0,0	1,3	
		Determinación del costo de productos	2,3	0,0	1,9	0,8	0,0	0,4	0,0	0,8	
		Tasas de interés activas y pasivas	2,2	0,0	0,8	0,0	0,0	0,4	0,0	0,8	
		Otro:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Políticas, normas índices referencia	e	Establecimiento de políticas de crédito	2,3	0,0	1,9	0,0	0,4	0,4	0,0	1,0
			Establecimiento de estándares de crédito e índices de referencia	3,0	0,0	0,8	0,0	0,4	1,1	0,0	1,5
			Preparación de manuales de otorgamiento de préstamos	3,0	1,5	2,6	0,8	0,4	1,5	0,0	2,3
			Establecimiento de políticas y estándares de gestión de liquidez	3,0	1,5	1,1	0,0	0,0	0,8	0,0	1,1
			Decisiones de dividendos (CS)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
			Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
				0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Separación de la responsabilidad estratégica y operativa	Planificación y gestión estratégica	Orientación general de negocios	3,0	0,0	2,3	0,4	0,0	1,5	0,0	1,5
Planificación estratégica			3,0	0,0	1,9	0,0	0,8	1,5	0,0	1,9	
Planificación y gestión operacional		Poder final de decisión sobre adopción de decisiones estratégicas	1,5	0,0	0,8	0,0	0,4	0,8	0,0	0,8	
		Normas de acumulación de capital	3,0	0,0	1,5	0,0	0,4	0,8	0,0	1,1	
		Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Planificación operacional (OP)	1,5	0,0	1,1	0,0	0,0	0,4	0,0	1,9	
		Planificación presupuestal (CS)	1,5	0,0	1,5	0,0	0,0	0,4	0,0	1,5	
		Otros:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

Anexo B: Actividades que las EACP desean transferir a las federaciones en México

Criterio	Indicador	Actividad	Todos respondientes	los UB solamente	
Puesta común de recursos	en Servicios de "back office"	Gestión de liquidez	0,48	0,34	
		Cancelación de pagos entre UB	0,55	0,5	
		Contabilidad, fiscalidad y producción de informes	0,39	0,38	
		Producción de informes de supervisión	0,75	0,69	
		Pagos a terceras partes	0,36	0,41	
		Servicio de archivos	0,34	0,31	
		Financiamiento vía deuda	0	0	
		Inversión	0,5	0,38	
		Gestión de inventarios	0,28	0,31	
		Otros:	0,09	0	
		Otros:	0,03	0	
		Otros:	0	0	
		Servicios de gestión	Producción de informes de gestión	0,48	0,41
			Gestión de mercadeo	0,55	0,47
	Publicidad y relaciones públicas		0,64	0,5	
	Servicios legales		0,58	0,44	
	Representación en la contratación		0,48	0,38	
	Gestión de relaciones con la membresía		0,25	0,31	
	Otros:		0,03	0	
	Otros:		0	0	
	Otros:		0	0	
	Gestión personal		de Contratación de gerente	0,34	0,31
		Contratación de personal técnico	0,33	0,31	
		Actividades sindicales de empleados	0,27	0,31	
Resolución de conflictos laborales		0,3	0,31		
Entrenamiento de agentes de crédito		0,66	0,56		
Entrenamiento de cajeros		0,48	0,56		
Entrenamiento de administradores		0,64	0,56		
Entrenamiento y formación continuada de personal de TI		0,67	0,56		
Otros:		0,03	0		

TI/PED		Manejo de banca electrónica	0	0
		Concepción/implementación de sistemas de TI	0,75	0,63
		Manejo de sistemas de apoyo y servicio	0,7	0,63
		Mantenimiento	0,58	0,56
		Compra de equipos y programas	0,56	0,56
		Otros:	0,03	0
Infraestructura		Adquisición y mantenimiento de activos fijos	0,25	0,31
		Compra y mantenimiento de equipos de oficina	0,28	0,31
		Compra y mantenimiento de muebles y materiales	0,31	0,38
		Otros:	0	0
Servicios a la clientela		Servicios de tarjeta de débito	0	0
		Servicios de tarjeta de crédito	0	0
		Servicios de consultoría de gestión financiera y de planes de negocios	0,59	0,56
		Gestión de cartera y resguardo financiero	0,33	0,38
		Servicios de compraventa de títulos (corredor de bolsa)	0	0
		Aprobación de préstamos regulares	0,13	0,19
		Aprobación de préstamos mayores	0,42	0,41
		Seguro de vida sobre depósitos	0,63	0,47
		Seguro de vida sobre préstamos	0,67	0,53
		Seguros de vida	0,66	0,5
		Seguros de muebles e inmuebles	0,53	0,41
		Seguro a la producción	0,53	0,47
		Seguro de viaje	0,41	0,38
		Transferencias de remesas	0,64	0,5
		Transferencias de programas del gobierno	0,66	0,59
		Otros:		
		Otros:		
Estandarización de sistemas	Sistemas operacionales	Establecimiento de normas contables	0,8	0,66
		Preparación de formularios de operación (crédito, registro de caja, etc.)	0,58	0,53
		Producción de guías de operación	0,66	0,53
		Otros:	0	0

Mercadeo	Concepción y gestión de marca	0,58	0,5
	Presentación física de las oficinas de las UB	0,53	0,56
	Prácticas de publicidad	0,45	0,44
	Otras:	0,03	0
Productos	Diseño de nuevos productos	0,58	0,5
	Determinación del costo de productos	0,48	0,44
	Tasas de interés activas y pasivas	0,41	0,44
	Otro	0	0
Políticas, normas índices referencia	e Establecimiento de políticas de de crédito	0,44	0,38
	Establecimiento de estándares de crédito e índices de referencia	0,48	0,44
	Preparación de manuales de otorgamiento de préstamos	0,7	0,56
	Establecimiento de políticas y estándares de gestión de liquidez	0,61	0,56
	Decisiones de dividendos (CS)	0	0
	Otros:		
Separación de la responsabilidad estratégica y operacional	Planificación y gestión estratégica		
	Orientación general de negocios	0,56	0,5
	Planificación estratégica	0,61	0,56
	Poder final de decisión sobre adopción de decisiones estratégicas	0,39	0,5
	Normas de acumulación de capital	0,55	0,53
	Otros:	0	0
Planificación y gestión operacional	Planificación operacional (CS)	0,34	0,44
	Planificación presupuestal (CS)	0,38	0,44
	Otros:		

Anexo C: Elementos claves de una organización en red

Este anexo fue preparada para propósitos de proveer una visión de conjunto del funcionamiento de RIMSF con un enfoque práctico. El material aquí presentado se apoya en documentos más detallados y técnicos tales como Greve (...), Desrochers y Fischer (2003) y Desrocher, Fischer y Gueyie (2004). No es un intento de presentar una propuesta concreta de organización institucional para ninguna de las federaciones de EACP. Esta, solo puede alcanzarse por medio de debate internos en el seno de cada una de las federaciones, una tarea que excede los objetivos de esta consulta. En este anexo intentaremos de proveer elementos que explican el porqué y el como de ciertos aspectos institucionales típicos de las RIMSF que nos sirven de modelo. Pondremos un cierto énfasis en aspectos que nos parecen esenciales no olvidar en el diseño final de la federación de EACP de México.

C.1 Contexto: la fuente principal de incertidumbre para una EACP

Todo movimiento de intermediarios financieros mutuales, organizados en red o no, debe operar teniendo en cuenta tres grandes fuerzas ambientales que determinan (o restringen) su funcionamiento:

- Los *miembros/propietarios/clientes* que representan simultáneamente el mercado al cual sirven y los propietarios de la entidad cuyos derechos de propiedad y control sobre flujos residuales deben respetar. Sobre este aspecto las cajas individuales tienen mayor control y representan un nivel bajo de incertidumbres en sus operaciones. Esto no significa que no existan riesgos. Una de las formas de riesgo más importantes a la que están expuestas las cajas es el riesgo de crédito que proviene de su clientela. Sin embargo, bajo condiciones normales, este riesgo es controlable internamente por medio de políticas de crédito adecuada. Además, el contrato mutual proporciona a la caja mecanismos relativamente eficaces (más que un banco comercial ordinario) para penalizar a deudores morosos por incumplimiento excluyéndolos de todos los beneficios que puede generar una mutual (desde la exclusión de dividendos y de otros servicios financieros hasta la presión social). En esta relación mutual-miembros, economías de escala que pueden ser alcanzadas por medio de crecimiento no presentan ninguna ventaja comparativa fuera de la diversificación del riesgo y en general presenta una desventaja al reducir la calidad de la relación mutual-miembro.
- El marco *legal, de reglamentación y supervisión (R&S)* que vigila el cumplimiento de las normas prudenciales de comportamiento y de gestión en el sector financiero. Este marco determina considerablemente si, y de la manera que, una red puede funcionar. Existen marcos de R&S que son poco favorables a un funcionamiento en red por no ofrecer el marco legal y jurídico necesario para hacer respetar los arreglos contractuales sobre el que se apoya la red, o son francamente hostiles por simplemente obstruir intencionalmente o por accidente el funcionamiento de una

red.²¹ Como notáramos anteriormente, la LACP favorece explícitamente el funcionamiento de organizaciones en red. Alcanza este objetivo forzando al sector a introducir para propósitos de R&S mecanismos que son típicos de estructuras en red.

- El *mercado de insumos* de donde las mutuales obtienen los insumos requeridos para ejecutar la función de intermediario financiero. El papel que juegan los insumos se subestima fácilmente. Sin embargo, la lista de insumos que se presenta en la Tabla B-1 (Anexo B), desde servicios de gestión de liquidez (el primero en la lista) hasta servicios de transferencia de remesas (el último) así como la lista de aspectos estandarizados y de manejo común de infraestructura (la mayoría de ellos relacionados al manejo de insumos²²), demuestra la enorme variedad de insumos requerida por una EACP típica para cumplir su función de intermediario financiero. De los tres factores que restringen el funcionamiento de una mutual financiera, este es el que las expone a más incertidumbre. Cuanto más compleja sea la gama de servicios financieros ofrecidos a los clientes, más alto es el nivel de incertidumbre al que están expuestas las entidades²³. La incertidumbre está asociada al nivel y consistencia en *costos, calidad y servicios* relacionados con cada insumo y que se debe a la tendencia típica de agentes del mercado de comportarse de una manera oportunista cuando las posibilidades –y las debilidades de la contraparte contratante—lo permiten. Dada la dinámica típica del mercado, un consumidor de insumos con más poder de mercado estará sujeto a condiciones favorables en los valores y a menores variaciones en las tres categorías: costos, calidad y servicios. La incertidumbre y la dificultad de explotar EdER y controlar riesgos en la adquisición de insumos genera el incitativo clave para intentar de buscar condiciones más favorables ya sea vía crecimiento interno, fusiones o formación de alianzas (redes).

Existen por cierto otros factores ambientales que determinan el funcionamiento de una mutual, como los de cualquier otro banco o empresa de negocios. Los más obvios son el contexto macro económico, la política fiscal, la situación política, etc. Sin embargo, por no ser específicos a la situación de una mutual financiera, los ignoramos.

La Figura 3 presenta de una manera esquemática la situación que acabamos de describir. En el centro del diagrama se presenta un esquema simplificado de red. Haremos

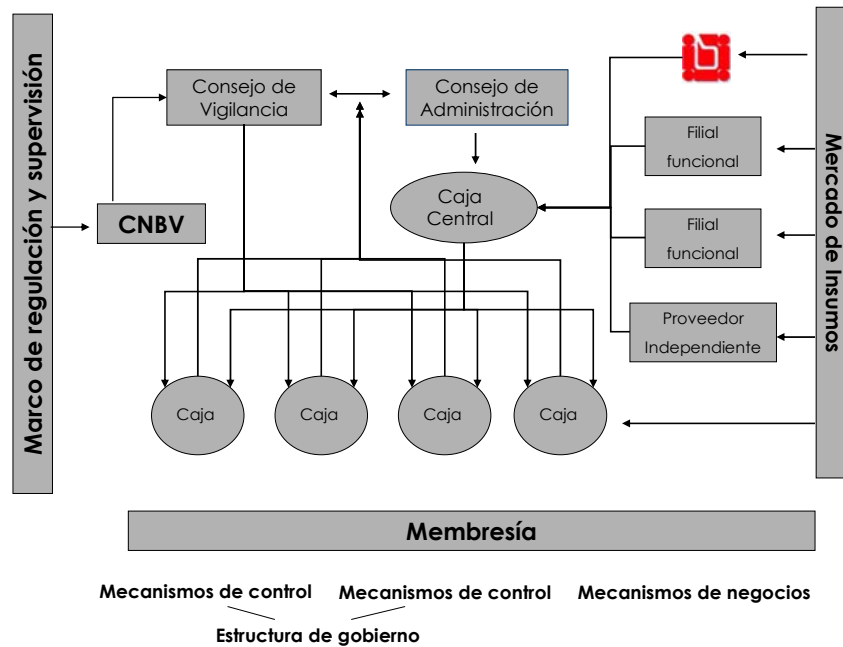
21 Un ejemplo mexicano de esta última situación fue la ley de entidades auxiliares, que explícitamente limitó fuertemente las operaciones inter-cajas destruyendo así la base jurídica para la red de contratos sobre la que se apoyaba el movimiento de Cajas Populares.

22 A fin de amalgamar la adquisición de tecnología de información es necesario primero adoptar sistemas informáticos estandarizados. Hasta la escritura de manuales de procedimientos puede ser visto como un problema de “insumo” de valorización en tecnología de gestión que se “adquiere” más eficazmente vía la amalgama con los otros miembros de la red.

23 Por ejemplo, la introducción de pagos de transferencias a sus miembros obliga a la mutual a establecer relaciones contractuales con entidades en el mercado que operan con una tecnología sofisticada y una serie de relaciones contractuales internacionales necesarias para hacer la operación posible sobre la que la mutual no tiene ningún control. A partir del momento que la relación contractual se establece, la mutual está expuesta a todos los abatares del mercado y de la buena (o mala) voluntad de los proveedores de la tecnología y la red internacional de empresas necesarias para hacer la operación posible. La pequeña mutual se encuentra así expuesta a riesgos de costo, calidad, continuidad y mantenimiento de la tecnología.

explícitos más adelante los detalles relacionados con este esquema. En este momento es suficiente decir que se trata de un esquema que supone la existencia de una Caja Central (de forma jurídica ya sea de cooperativa o de asociación civil). Este es un arreglo que de ninguna manera es único pero que presenta ciertas ventajas de simplicidad. Igualmente hemos hecho el supuesto de la existencia de solo dos niveles (la base de cajas y una sola Caja Central). Esto puede ser extendido a tres (o más) niveles en el cual el tercer nivel—posiblemente nacional— es una repetición del segundo – posiblemente regional. A la base se encuentra la membresía *propietaria* de las entidades que es también la clientela (por el contrato mutual) que define la cantidad y la complejidad de los servicios demandados de la caja. Estos servicios incluyen los productos de crédito (activos), ahorro (pasivos) y todo otro servicio financiero que implica posiciones fuera del balance (registrados en las notas referenciales) y que generan ingresos para la caja. Del costado derecho se encuentra el *mercado de insumos*. En este mercado, la caja encuentra todos los insumos que requiere para poder ejecutar la función de intermediación entre sus miembros y la oferta de otros servicios. Esto incluye insumos que van de los activos físicos, pasando por personal, equipos e infraestructura tecnológica hasta servicios financieros tales como seguros, servicios de gestión de cartera y fideicomisos. Estos alcanzan la caja ya sea de una manera directa (adquisición directa) en caso que sea conveniente o favorable, o indirectamente por medio de mecanismos que amalgaman la demanda de un conjunto de cajas ya sea vía la producción del insumo (“filial funcional”) o la contratación de proveedores independientes. El BANSEFI está evolucionando a transformarse en ambos, un productor y un agente de contratación de insumos. Del costado izquierdo encontramos el *marco legal, de R&S* y –en el caso de México—la CNBV que actúa como órgano vigilante del respeto de la LACP y otras leyes que se aplican al sector financiero para la seguridad de los ahorradores y la estabilidad de la economía. En la mayoría de RIMSF, esta función de vigilancia es ejecutada en colaboración con los órganos de vigilancia interna de la red.

Figura 3: Esquema de organización de una RIMSF



En las secciones subsiguientes ignoraremos en medida considerable estos factores “externos” para concentrarnos sobre la estructura organizativa interna y las reglas de juego que esta debe respetar. El uso de la palabra “debe”, aunque intencional, es posiblemente desmesurado. Expondré aquí “reglas” o mecanismos de funcionamiento que resultan del estudio de RIMSF a nivel internacional. La presencia de estos mecanismos de una manera consistente sugiere una necesidad de su uso para replicar el buen funcionamiento, aunque no se cuente siempre con una explicación racional completa de su función más o menos esencial en una red.

C.2 Organización interna.

Cuando mutuales forman una federación pueden hacerlo para el solo propósito de crear un ente representativo. Pero también pueden hacerlo con el propósito de formar alianzas que les permitan extraer beneficios de la amalgama en la adquisición de insumos. Este tipo de federación excede la función relativamente simple de representación sindical para convertirse en verdadera estructura de negocios. Una federación con estas funciones es entonces una alianza de negocios a largo plazo. Las entidades que entran en este contrato lo hacen para extraer un beneficio para ellas mismas, pero al hacerlo también se obligan a cumplir con las reglas de juego de este contrato. Es fundamentalmente un acto voluntario que implica cesión de poder a la federación con el fin de adquirir el derecho de acceso a los beneficios generados por la red. Las estructuras institucionales necesarias para hacer funcionar uno u otro tipo de institución son también muy distintas.

Para visualizar más claramente como funciona una red concebida como una alianza de negocios, es útil comenzar definiendo más precisamente *que es una red*. En nuestro contexto una red es una forma de organización (a veces llamada "híbrida") que se encuentra a media distancia entre "relaciones de mercado" puras de un extremo y la fusión total de las entidades en el otro. En el primer caso las relaciones contractuales (de mercado) son puntuales y a corto plazo en la cual los precios de intercambio se establecen por oferta y demanda y cambian de transacción en transacción con la evolución de las condiciones del mercado. Estos contratos no implican ninguna relación no obligación a largo plazo para las partes, ni en precio, ni en cantidades ni en calidad de los bienes y servicios transados. El contrato de compra (o venta) de un bien o la contratación de un profesional para generar un servicio son dos ejemplos simples de relaciones de mercado. En el otro extremo, la fusión, una vez ejecutada, las relaciones entre las "divisiones" de la entidad fusionada se establecen burocrática o administrativamente. En ellas las operaciones entre divisiones se repiten continuamente y los precios, cantidades y calidad de los bienes "transados" entre las divisiones son decididos administrativamente.

Cuando grupos de entidades mutuales como las CS se "integran" para formar una alianza de negocios abandonan una relación puramente de mercado para asumir compromisos contractuales a largo plazo pero sin llegar a la fusión. Establecen una relación contractual "híbrida." En esta relación contractual híbrida, las relaciones son regidas por mecanismos que son una mezcla de mecanismos de mercado y burocráticas. Por ejemplo, los precios a los cuales se realizan las transacciones entre las partes en la red pueden ser establecidos administrativamente, sin ignorar los precios que rigen en el mercado para evitar transferencia injustificadas de riqueza entre las partes.

Esta es una precaución innecesaria después de la fusión ya que los precios de transferencia entre divisiones en nada afectan los beneficios globales que reciben los propietarios de las entidades fusionadas. En el sector capitalista las alianzas y los *joint ventures* son también tipos de relaciones híbridas, ya que implican el establecimiento de relaciones a largo plazo entre las partes sin llegar a la fusión.

Varios sistemas de mutuales financieras en el mundo han elegido organizarse como redes para formar RIMFS. Esto se debe a una eficiencia superior de la red sobre las otras dos formas de "contratación" inter-mutuales. El crecimiento interno para alcanzar economías de escala de interés es generalmente una opción que existe solo para casos excepcionales de mutuales. En consecuencia las únicas dos opciones que quedan para extraer los beneficios de la amalgama en la adquisición de insumos son: fusionarse en gran escala o aliarse en red. La fusión para formar grandes mutuales es una estrategia que históricamente a conducido a catástrofes espectaculares haciéndola una alternativa extremadamente "costosa" como opción organizacional.²⁴ La red, en cambio, es una

24 La insolvencia y desmoronamiento institucional es sin duda la forma extrema de "costo organizacional". Hemos adoptado esta figura, pero que se apoya en hechos reales, simplemente para simplificar la presentación. La razón por la que fusiones en gran escala aumentan los costos de organización se apoya en otros argumentos expuestos en la literatura económica que no presentamos para mantener la exposición breve. Estos argumentos son presentados en Desrochers y Fischer (2003).

estrategia que ha permitido mundialmente a movimientos de mutuales extraer beneficios de amalgama en la adquisición de insumos manteniendo costos de organización dentro de límites razonables. Es decir, la organización en red es la solución menos costosa desde el punto de vista organizacional, para crear EdER y reducir incertidumbre en la adquisición de insumos. La red presenta dos ventajas importantes sobre la fusión en gran escala:

1. Al conservar los miembros de la red relativamente pequeñas y de propiedad local, estos conservan también un alto grado de adaptación a las condiciones locales del mercado y las necesidades específicas de la clientela. Esta adaptabilidad se pierde rápidamente en grandes entidades regionales o nacionales fusionadas donde el proceso de decisión tiende a ser centralizado, satisfaciendo las necesidades de los centros de poder antes que las de los puntos de contacto con la clientela-membresía.
2. Cuando un grupo de EACP se integra en red, se desplaza hacia los órganos centrales todas las funciones de adquisición de insumos y de manejo de infraestructura en las cuales EdER juegan un papel y en las cuales las cajas locales presentan poca o ninguna ventaja comparativa. El órgano central acumula las demandas de las cajas individuales y explota EdER en la adquisición de los insumos. Los precios, cantidades y calidad de los insumos transferidos dentro de la red se manejan administrativamente (aunque conservando los precios del mercado como referencia) a fin de satisfacer las necesidades específicas y reducir incertidumbre. Todo ello si asumir los costos organizacionales más importantes asociados con una fusión.

El lector interesado en un análisis más detallado de los argumentos económicos que dan apoyo a la red (sobre el aislamiento o la fusión) como estructura de organización intermutuales preferida, pueden consultar Desrochers y Fischer (2003) disponible vía el internet en la página <http://papers.ssrn.com/abstract=448982>.

C.2.1 Estructura representativa y de gobierno

El montaje de una organización en red es fundamentalmente un proceso de “abajo hacia- arriba”. Si bien este proceso puede ser ayudado por factores externos (“de arriba hacia- abajo” tal como una ayuda financiera, técnica y de capacitación) una organización en red sostenible depende sobre todo del compromiso que asumen los miembros a contribuir constructivamente a la creación de la red, siempre y cuando la red sea un arreglo e económicamente viable. Como hemos visto, una organización en red tiene su origen en un acuerdo o contrato multilateral entre cajas en el cual las partes se comprometen a invertir en forma conjunta en :

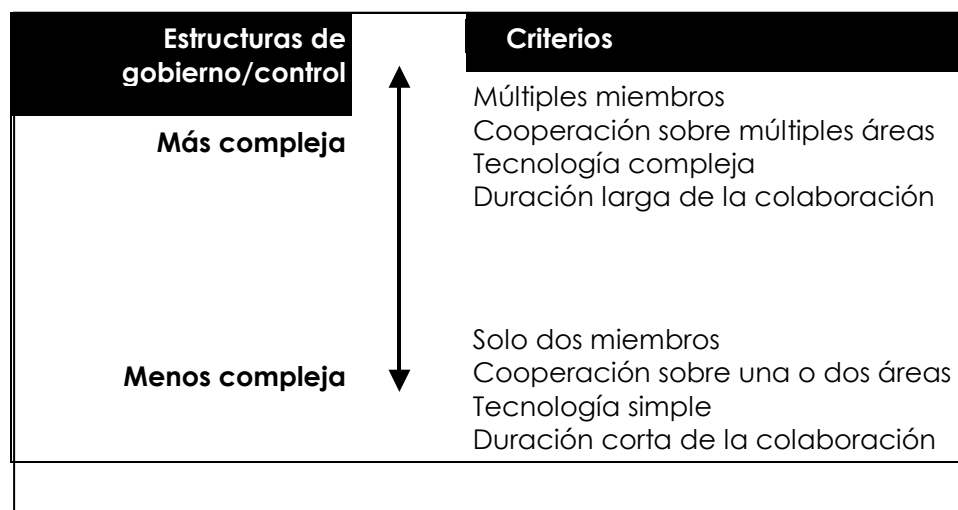
1. la creación de capacidad técnica y productiva para explotar economías de escala y de rango en la producción/adquisición de insumos y servicios
2. el manejo de infraestructura (física, técnica, informática, etc.) común a los miembros de la redes

3. la creación de estructuras institucionales de gobierno necesarias para asegurar que tanto las partes contratantes (las cajas miembros) como los órganos creados para el manejo de los recursos comunes respeten los objetivos de la red y los derechos de propiedad de los asociados/dueños de las cajas, y esto a un costo lo más bajo posible.

Esto implica un esfuerzo de organización importante y la utilización de recursos escasos. Para hacer un uso eficaz de estos recursos y esfuerzos es importante considerar un conjunto de mecanismos claves de una estructura representativa y de gobierno de una organización en red. Estos mecanismos tienden a abaratar los costos organizacionales y/o aumentar la eficiencia en su funcionamiento.

Elementos claves a considerar en una estructura de gobierno

Hay varios factores que influyen la complejidad que debe asumir la estructura de gobierno de una alianza estratégica de negocios, sea esta de mutuales o de empresas capitalistas. De un modo general, existe una relación entre simplicidad/complejidad de la estructura de gobierno con factores tales como el número de miembros que participan en la alianza, el espectro de áreas o insumos cubiertos, la complejidad de la tecnología sobre la que opera la colaboración y la duración esperada de la colaboración. Esta afirmación esta basada en la experiencia acumulada (y evaluada por diversos investigadores) de 3 décadas de estudios de alianzas empresariales en los más diversos ámbitos de la economía y a nivel nacional como internacional.²⁵ En la figura siguiente ilustramos esta relación. Cuando la alianza implica solo unos pocos (muchos) miembros, la cooperación es sobre pocas (muchas) áreas, la tecnología es simple (compleja) y la duración de la colaboración es corta (larga), se necesitan estructuras organizacionales simples (complejas) para manejarlas.



²⁵ Véase por ejemplo Gulati y Singh (1998).

Si consideramos la red que se está formando entre las CS es evidente que en prácticamente todos los criterios la tendencia es hacia un aumento en la complejidad de las estructuras de gobierno y control. La alianza de CS implica decenas (y eventualmente cientos) de miembros. Ella cubrirá una gama de insumos que van desde tecnología de la información hasta el diseño de productos financieros especializados para la clientela de las cajas. Implica tecnologías altamente complejas tales como los sistemas informáticos y de comunicación. Finalmente, esta relación será establecida para un muy largo plazo. Esto explica porque en la mayoría de las redes de mutuales (como Desjardins, Rabobank, Raiffeisen, etc.) las estructuras alcanzan niveles de complejidad raramente observadas en alianzas de empresas capitalistas. Estas estructuras son tan fuertemente integradas (sin llegar a la fusión) que frecuentemente se confunden con conglomerados empresariales jerárquicos de tipo capitalista, por ejemplo un banco con sucursales. Sin embargo, definitivamente no lo son. Aún en el caso de Rabobank, cuya estrategia de mercadeo es de presentarse como una estructura jerárquica, no es más que una alianza (en red) de entidades independientes.²⁶ El esquema presentado en la figura es la forma más simplificada imaginable pero que guarda todos los elementos esenciales de una RIMSF.²⁷ Pero, ¿que significa una estructura de gobierno y control más compleja? Podemos decir que una estructura es más compleja cuando incorpora más de los siguientes elementos:

- Una separación clara de responsabilidades y funciones entre las partes de la red.
- Una estructura de ratificación y una estructura de ejecución de decisiones más compleja.
- Normas y estándares de operación unificados.
- Un sistema de monitoreo de respeto de normas de funcionamiento
- Un sistema de incentivos
- Procedimientos de resolución de conflictos
- Un sistema (de fijación de) de precios de transferencia

26 Es tal el éxito en términos de imagen que recientemente, en un almuerzo en el que compartía la mesa con un representante holandés de asistencia internacional en Nicaragua, y supuestamente conocedor de Rabobanks, este disputó vehementemente el hecho que sea una red afirmando que se trataba de un conglomerado similar a otros bancos privados, solo que era de propiedad mutual!

27 La mayoría de las RIMSF asumen formas un poco más complejas en las que se desdoblán las funciones de los órganos. Esto resulta en estructuras que parecen ser distintas a la representada en la figura. Sin embargo, el esquema es muy similar (aunque reducido a solo dos niveles) al adoptado, por ejemplo, SICREDI, una de las RIMSF de Brasil. Desconocemos, por ausencia de investigaciones sobre el tema, si las estructuras más complejas son, o no, también más eficaces.

La "forma" del contrato

El contrato multilateral al que hemos hecho referencia y que se encuentra a la base de una organización en red puede tomar dos formas.

Una forma explícita por medio de un *contrato de suscripción* en el cual se listan explícitamente:

- Los *derechos* (acceso a servicios generados por la red; acceso a fondos de contingencia, acceso a la tecnología informática creada en la red; asistencia en la contratación con proveedores, asistencia en la publicidad y mercadeo, etc.), y
- Las *obligaciones* (respeto de las estrategias establecidas conjuntamente en la red; respeto de las políticas de crédito y de compartir el mercado establecidas en la red; respeto de normas mínimas de gestión y normas prudenciales impuestas por la CNBV; pago de cuotas de suscripción; etc.), así como
- Los *mecanismos penales* a las cuales las partes se sujetan en caso de incumplimiento. Dado que el sistema judicial no dispone de jurisdicción para intervenir en las relaciones inter-cajas salvo en caso de acciones criminales, la red debe establecer mecanismos privados de ordenamiento y disciplina.

El acuerdo también puede ser implícito en los *estatutos o reglamentos de una federación*, donde, se incluyen de un modo más o menos detallado, además de las reglas de gobierno de la red, los mismos derechos y obligaciones de los miembros así como los mecanismos penales como en un caso de un contrato de suscripción. Esta es en la práctica la "forma" más común de "contrato" usado en el sector de mutuales financieras. Sin embargo también hay ejemplos de redes mutuales que exigen la firma de un contrato explícito de suscripción.

Una tercera variante que es muy interesante es un arreglo en el cual los miembros de la federación son regidos por un estatuto que regula todos los aspectos de derechos, obligaciones y estructuras de gobierno. Sin embargo, para recibir servicios de red, cada miembro deben firmar un contrato de prestación con el órgano de la red encargado de la prestación, sea esta la caja central o una filial funcional que genera el servicio. El resultado de formular ya sea un contrato de suscripción separado o incluido en un estatuto de funcionamiento de la federación es el mismo, con la condición que en ambas las reglas de gobierno y los derechos, obligaciones y sanciones aplicables estén suficientemente explícitos. Hay situaciones sin embargo en las que un contrato de suscripción explícito es más adecuado. Una situación en la que este es el caso el por ejemplo Cooperera (de México) y la CENACCOOP (Central Nacional Cooperativa, Nicaragua). En estos casos, aunque exista una federación, el centro estratégico de acción no es la federación sino una entidad en particular (la Caja Crescencio A. Cruz, S.A.P. en el caso de Cooperera y CARUNA en el caso de CENACCOOP) que ofrece a las entidades asociadas un conjunto de servicios bajo condiciones más o menos precisamente

establecidas. En estos casos la red esta regida por un (o un conjunto de) contrato(s) que establecen los servicios que son ofrecidos por la caja estratégica, bajo que condiciones, y las obligaciones que las otras entidades deben cumplir para recibir este servicio.

En los casos más comunes, y de lejos los más frecuentes, la función estratégica es jugada por un nódulo central creado por las cajas para el propósito. En estos casos es común que el componente contractual esté incorporado en los estatutos de la federación. La redacción de un contrato de subscripción explícito separado de las estatutos de la federación presenta, sin embargo, ciertas ventajas:

- Hace explícita la obligación contractual, válida ante la ley, y a la cual las partes deben atenerse con amenaza de ser penalizados en caso de incumplimiento.
- Su negociación, escritura y eventual firma elimina toda ambigüedad a las partes sobre los derechos, las obligaciones y las penalidades que serán usadas en su aplicación.
- Separa explícitamente el documento que rige la relación contractual íter-cajas y de las cajas con el nódulo central de las reglas de gobierno de la federación.

En las secciones subsiguientes tendremos la oportunidad de presentar diversos componentes que consideramos son esenciales en un contrato de subscripción explícito o implícito.

La separación de responsabilidades entre los niveles de la red

Este es un aspecto crucial cuya importancia debe ser apreciada. En efecto, uno de los aspectos claves que separa las redes de cooperativas más poderosas del mundo con una visión estratégica claramente establecida (*redes estratégicas*) que es acatada por todas las entidades miembros, y los movimientos cooperativos que operan sin esta centralización estratégica (*redes consensuales*), muchos de ellos sin duda exitosos, pero que no han alcanzado las posiciones frecuentemente dominante de los otros, es precisamente la separación de responsabilidades entre los niveles de la red. Esta es, probablemente, la decisión más difícil que el movimiento debe tomar, y es un aspecto que considero esencial incorporar de una manera explícita a un contrato de subscripción o en los estatutos de la red.

En la Figura 5 hemos intentado de representar estas ideas.²⁸ En toda organización el proceso que conduce a la ejecución de una actividad ya sea de tipo operacional o estratégico, puede ser dividido en etapas. Estas etapas son la *iniciación* (formulación de la idea o plan), la *ratificación* (aprobación por las autoridad competente), la *implementación* (puesta en práctica) y el *monitoreo* (control por parte de la autoridad

²⁸ El esquema está basado en conceptos propuestos por Fama y Jensen (1983).

responsable que la implementación es de acuerdo a los decidido). En toda organización, estas etapas caen bajo la responsabilidad de órganos diferentes. Típicamente, en una empresa, la iniciación y la implementación cae bajo la responsabilidad de los órganos ejecutivos (gerencia) y la función de ratificación y de monitoreo cae bajo órganos de gobierno (consejo de administración y órganos especializados de control tales como el comité de vigilancia). Esta separación de funciones tiene el propósito explícito de proteger los intereses de los beneficiarios residuales (propietarios) de los flujos generados por empresa.

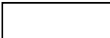
En una red en la que participan instancias a (al menos) dos niveles, el esquema de complica un poco. Es más, la manera que estas etapas se distribuyen dependen de la naturaleza de la red. En redes que hemos llamado estratégicas (consensuales), el nivel de centralización de las decisiones es alto (bajo). Esta noción es la que se articula en la Figura 5. Allí hemos representado blanco cuando es la EACP la autoridad que toma las decisiones, en gris oscuro cuando es la federación (por medio de sus órganos de gobierno) la que toma la decisión final y en gris claro las que exigen la participación combinada de ambos niveles. Para cada tipo de red hemos presentado dos columnas, una para las actividades de tipo operacional (las que implican exclusivamente a la EACP y que no afectan lineamientos estratégicos decididos a nivel de la red) y las de tipo estratégico (las que implican al conjunto de la red). Vemos que en las redes consensuales (últimas dos columnas) en ningún caso la federación tiene competencia exclusiva. Al máximo, la federación puede *iniciar* políticas o medidas estratégicos y puede colaborar con los miembros en la *implementación* de algunas propuestas, pero no *ratifica* y no tiene responsabilidad de *monitorear* el acatamiento por parte de las EACP de decisiones estratégicas. En redes consensuales la *ratificación* (y *monitoreo*) queda en manos de las EACP. La gerencia y los órganos de gobierno de las EACP se encargan también de todas las etapas de gestión operacional. Una política o actividad estratégica será implementada a nivel de la red solo cuando todas las EACP estén de acuerdo en ponerla en práctica y cada una de ellas se guarda el derecho al veto (no ponerla en práctica localmente). De allí que las llamamos *consensuales*.

En redes estratégicas (las dos columnas centrales) la federación tiene competencia exclusiva sobre tres ámbitos de decisión en los aspectos estratégicos de la dirección de la red: *ratificación*, *implementación* y *monitoreo*. La federación *inicia* políticas y medidas estratégicos, las presenta al CA de la federación para *ratificación* y, si aceptadas inicia la *implementación*. El CA y el comité de vigilancia asegura que la implementación corresponde a las decisiones y que tanto la gerencia de la federación como los miembros acatan las decisiones. En redes estratégicas la *ratificación* (y *monitoreo*) de aspectos estratégicos queda en manos de la federación. La gerencia y los órganos de gobierno de las EACP se encargan de todas las etapas de gestión operacional, siempre y cuando respeten los lineamientos estratégicos de la federación. Una política o actividad estratégica será implementada a nivel de la red solo cuando esta es ratificada por los órganos de gobierno (no la gerencia!) de la federación. De allí que las llamamos *estratégicas*.

Figura 5: Distribución de responsabilidades entre los miembros y la federación en redes

estratégicas y consensuales

ÓRGANO	Función	Red estratégica		Red Consensual	
		Operacional	Estratégica	Operacional	Estratégica
Consejo de administración	Ratificación				
Comité de vigilancia	Monitoreo				
Administración	Iniciación				
	Implementación				

 EACP

 Compartido

 Federación

La diferencia entre redes estratégicas y consensuales no es puramente formal. Si una red es estratégica o consensual tiene consecuencias en términos de:

1. El tipo de inversiones que la red podrá hacer. Ciertas inversiones necesarias para generar servicios, sobre todo aquellas que implican EdER importantes, requieren un mercado bien definido para ser rentables. Esas inversiones serán imposibles si los miembros de la red pueden en todo momento desertar de su compromiso de mercadeo y distribución de estos servicios.
2. Facilita la conducción de la federación para alcanzar objetivos estratégicos preferidos por la mayoría de los miembros.²⁹

Existen numerosos conceptos errados con respecto al funcionamiento de redes estratégicas. Una de las críticas erradas más comunes es el que las cajas miembros de la red pierden su independencia y pasan a ser “meras sucursales” de la Caja Central.³⁰ Por esta razón es útil identificar en puntos concretos cuales son las consecuencias de establecer una separación de responsabilidades estratégicas y operacionales.

Que es lo que la separación de responsabilidades hace:

- Permite a los miembros y a la Caja Central de la red especializarse en la gestión operativa y estratégica respectivamente, permitiendo así a ambos niveles de alcanzar una mayor especialización y eficiencia en las funciones respectivas. La

²⁹ Como lo notaran Marwell, Oliver y Pahl (1988), la centralización en redes sociales facilita la conducción del movimiento y la búsqueda de objetivos estratégicos.

³⁰ Sin embargo, lo que la formación de redes estratégicas si hace, es aumentar el peligro que gerentes de la Caja Central acumulen poder en presencia de órganos de gobierno de la federación débiles. Esto puede conducir a conflictos de agencia entre los miembros y la gerencia de la federación.

Caja Central puede así concentrarse en la función de desarrollar planes estratégicos para el conjunto de las cajas. Incluidos en la planificación estratégica se encuentran aspectos tales como: respuesta a amenazas competitivas de otras instituciones; respuestas a cambios en factores macro económicos; respuestas a cambios en el régimen fiscal; desarrollo de productos y servicios de utilidad para la red en su conjunto; etc. . Los gerentes de las cajas individuales, a su vez, pueden concentrarse sobre la gestión de las cajas que dirigen y a desarrollar respuestas a los cambios que suceden en el contexto local, asegurando su buen funcionamiento sin deber preocuparse sobre los aspectos estratégicos de desarrollo del sector y que pueden tener un impacto el funcionamiento de los miembros de la red.

- Facilita la atribución de responsabilidades en cuanto al éxito o fracaso de la gestión. La especialización permite atribuir la responsabilidad del éxito de la gestión estratégica y operacional a los gerentes y administradores responsables de los ámbitos respectivos. Una estrategia mal diseñada cae claramente bajo las responsabilidades de la Caja Central y son sus gerentes que deberán responder por ello. Igualmente en una entidad que funciona mal por deficiencias en la gestión operativa, son los gerentes locales los que deberán asumir la responsabilidad y las consecuencias.
- Generalmente compromete a las cajas individuales a acatar las decisiones de la mayoría con respecto a los planes estratégicos adoptados haciéndose responsables de su cumplimiento en el ámbito local. La ausencia de este compromiso puede mutilar el crecimiento de una red y su capacidad de responder de una manera eficaz a cambios en el contexto económico.
- Expande el universo de inversiones posibles que sostendrán el crecimiento de la red al permitir la consideración de proyectos que requieren EdER más importantes y una demanda asegurada y estable de sus productos.

*Que es lo que la separación de responsabilidades **no** hace*

- No elimina la independencia de las cajas. Las cajas individuales son meras "sucursales" de la Caja Central. Las entidades que participan en la alianza continúan siendo entidades independientes de propiedad de sus miembros, y la responsabilidad principal de los administradores y gerentes es hacia estos miembros, sujeto solamente a los acuerdos establecidos con las red.
- No elimina la responsabilidad de la cajas de participar el el proceso de control de decisiones sobre los planes estratégicos. En efecto, toda propuesta estratégica debe estar sujeta a la aprobación de los órganos de representación de la red. La cesión de poder a los órganos ejecutivos de la Caja Central es con respecto a la función de efectuar la planificación estratégica y la gestión de su implementación y *no con respecto a la decisión estratégica*, que queda estrictamente en manos de los órganos de representación (la Asamblea y el CA de la Caja Central).

El uso del principio de subsidiaridad

El principio de subsidiaridad hace referencia a la subordinación a los miembros de los órganos de segundo grado en una red. Establece que todo órgano de segundo grado en una red es "subsidiario" a las unidades de base de la red—y no la inversa!

El respeto del principio de subsidiaridad es fundamental al funcionamiento ordenado de las redes de mutuales. Su aplicación establece un principio general que puede emplearse en el proceso de decisión sobre las tareas que puede o debe ejecutar un órgano de segundo grado en una red. Al mismo tiempo, su aplicación continuada y persistente evita la centralización excesiva de poderes en las Cajas Centrales, recordando a estas su función "subsidiaria" con respecto a los miembros. Por el otro lado, el abandono del principio puede conducir a una confusión con respecto a los ámbitos de acción de los diferentes niveles de la red, y a la creación de órganos centrales excesivamente desarrollados.

Principio de subsidiaridad:

De acuerdo al principio de subsidiaridad los órganos de segundo grado deben asumir aquellas funciones en las que presentan ventajas comparativas sobre las entidades de base. Estas funciones no deben competir con las actividades de las unidades base.

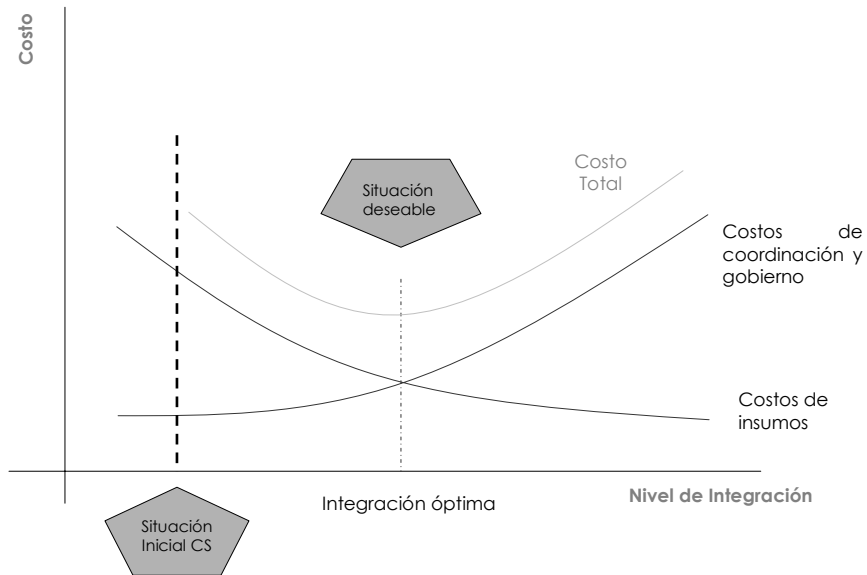
Dada su importancia y su utilidad práctica para la toma de decisiones tanto estratégica como operacionales, es recomendable que este principio sea incorporado explícitamente en el contrato de suscripción y/o los estatutos de la red, al describir la función de cualquier órgano de segundo grado que se forme para el propósito de aumentar la coordinación y la eficiencia de la red.

C.2.2 Cuanta integración debe buscarse

Toda integración implica la construcción de estructuras burocráticas que asumen las distintas funciones que se les asigna (control sobre decisiones, implementación y manejo de planes estratégico, gestión de infraestructura común, etc.). El objetivo es, una vez más, explotar los beneficios de la amalgama en la adquisición de insumos y gestión de infraestructura. Sin embargo, estructuras burocráticas son costosas tanto para establecer como para mantener. Cuanta más desarrollados sean los órganos de segundo nivel más importantes serán los ahorros que podrán alcanzarse, pero más costosa es la estructura que debe manejarse. Existe por lo tanto un equilibrio que debe alcanzarse entre ganancias en términos de centralización y costos para operar las estructuras. En la Figura 5 ilustramos la idea. Sobre el eje horizontal hemos representado el nivel de integración. Sobre el eje vertical hemos representado los costos agregados de insumos y manejo de infraestructura (curva descendiente) y los costos de gobierno asociados con el mantenimiento de las estructuras de gobierno y de administración central (curva ascendiente). La suma de ambos costos esta representada por la curva en "U" gruesa (costos totales). Las CS han alcanzado un nivel de integración relativamente bajo y existe

un número importante de oportunidades de integración que pueden disminuir los costos de insumos y de manejo de infraestructura y reducir el nivel de incertidumbre con respecto a estos insumos. Por esta razón se encuentran en la zona de gráfico a la izquierda de la región de costos totales mínimos. Las CS podrán reducir sus costos globales de operación en la medida que se desplacen hacia la derecha para alcanzar la zona de integración óptima.

Figura 5: Integración óptima



Sería deseable que el movimiento de CS disponga de un plan que establezca exactamente la mezcla de insumos cuyo administración pueden ser transferidos hacia los órganos centrales así como los costo de gobierno acumulados para cada uno de estos arreglos. Sin embargo ese esquema requiere una consideración cuidadosa del conjunto de insumos usados por las CS, los costos de producción individual y colectiva y de las estructuras administrativas y de gobierno que son necesarias en cada caso. Esos datos no se encuentran a disposición de este consultor.

Anexo C: Cuestionario

CUESTIONARIO PARA EVALUAR NIVELES DE INTEGRACIÓN EN RED

NOTA:

- En este cuestionario el término "Segundo nivel" (SN) hace referencia a las estructuras de integración (tales como federaciones, cajas centrales, etc.) en general incluyendo las de segundo y tercer nivel y substituye lo términos "federación", "asociación", "confederación", etc.
- El término "unidad de base" (UB) hace referencia a las cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y crédito, mutuales, etc.
- El término "intereses externos" quiere decir una organización que es al menos en parte independiente de la red. Por ejemplo un empresa que no es de propiedad de la red y que genera servicios para esta.
- La diferencia entre políticas y normas es la siguiente: Políticas: un conjunto de ideas, o un plan de acción acordado para un grupo de personas, negocios u otro tipo de organización. Normas: un estándar (numérico o de otro tipo) o manera de comportarse o ejecutar tareas acordado para un grupo de personas, negocios u otro tipo de organización.
- En la Tabla II es posible responder con más de una "X" . Por ejemplo, si una actividad se realiza a nivel de las UB y al SN, entonces la "X" debería estar presente en las columnas 2 y 5.
- La columna (3) en la Tabla 1 y la columna (6) en la Tabla II se presenta para obtener una apreciación de las actividades que usted piensa debería hacer el SN. Algo así como una "lista de compras". También se usa cuando una pregunta no se aplica (NA) a la situación. (Ej. actividades del consejo de administración de los órganos de SN cuando no existe un tal órgano)

SECCIÓN DESCRIPTIVA

NOMBRE DEL RESPONDIENTE: _____

SU FUNCIÓN EN LA RED: _____

NOMBRE DE LA RED: _____

NÚMERO DE UB EN LA RED: : _____ NÚMERO DE MIEMBROS (PERSONAS NATURALES) EN LA RED: _____

NÚMERO DE NIVELES: _____

DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONL O RED (POR FAVOR VEA ORGANIGRAMA: _____

TARIFA PAGADAS (COMO % DE ACTIVOS TOTALES): _____

SERVICIOS OFRECIDOS POR LA RED QUE SON TARIFADOS A LA UNIDAD: _____

MANERA COMO SE EJECTURA L PAGO DE ESTAS TARIFAS: _____

TIPO DE CLIENTELA: _____

PRODUCTOS OFRECIDOS POR LA CAJA TIPICA EN LA FEDERACIÓN: _____

Tabla I: Descripción general de actividades

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor maque la respuesta correcta con una "X" o "NA")	Si	No	Red debería hacerlo/ NA
Puesta en común de recursos	Servicios comunes	Las UB comparte recursos con otras UB que no son administrados por el SN?			
		Las UB comparten recursos que administrados por el SN?			
	Proveedores controlados por la red	La red controla intereses externos (e.j. empresas subsidiarias)?			
		La UB están prohibidas de controlar intereses externos (e.j. empresas subsidiarias)?			
Reglas de gobierno y controles	Gobierno representativo				
		El consejo de administración (CA) en el SN ejerce un gobierno y control eficaz del gerente a cargo del nivel?			
		ξ El CA del SN promueve la discusión democrática antes que imponer la opinión de algunas UB miembros de la red?			
		ξ Una vez que el CA toma decisiones tiende a presentar una "voz única" evitando dar instrucciones contradictorias?			
		ξ El gerente en el SN tienen el derecho de voz en el CA?			
		ξ El gerente en el SN tienen el derecho de voto en el CA?			
		Las políticas y las normas de la red son validadas por el CA del órgano de SN?			
		Los miembros del CA del órgano de SN son elegidos por elecciones generales?			
		El gerente del SN es elegido por elecciones generales de la membresía?			

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor maque la respuesta correcta con una "X" o "NA")	Si	No	Red debería hacerlo/ NA
	Supervisión Prudencial	Los órganos de SN ejecutan una supervisión prudencial de las UB?			
		Los informes de supervisión son uniformes para todas las UB			
		Los resultados de la supervisión prudencial son transmitidos al CA de los órganos de SN?			
		La información sobre la exposición al riesgo de crédito de las UB es transmitida al CA de los órganos de SN?			
		La información sobre la exposición al riesgo de tasa de las UB es transmitida al CA de los órganos de SN?			
		La información sobre la exposición al riesgo de liquidez de las UB es transmitida al CA de los órganos de SN?			
		La información sobre las razones de solvencia de las UB es transmitida al CA de los órganos de SN?			
		§ Los procedimientos de control son uniformes para todas las UB?			
		§ Los estatutos de la red permiten a esta de poner a una entidad bajo tutoría?			
		§ Se informa al CA de los órganos de SN sobre el respeto de las políticas y normas adoptadas para la red para las UB?			
		§ Los órganos de SN pueden imponer sanciones a UB que no cumplen con normas establecidas para la red?			
	§ Se aplican sanciones?				
		Supervisión Auxiliar (SA)	§ La AES controla / supervisa los estándares de supervisión empleadas en la red?		
	(a la autoridad	§ Los informes de supervisión de las UB son transmitidos a la AES?			

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor maque la respuesta correcta con una "X" o "NA")	Si	No	Red debería hacerlo/ NA
Reglas de gobierno y controles (Continuado)	estatal) de supervisión, AES)	ξ La AES verifica los informes de supervisión producidos por la red?			
		ξ La AES controla o modifica ocasionalmente los estándares de supervisión empleados por la red?			
		ξ La AES exigió información adicional sobre una UB en el transcurso de los últimos 12 meses?			
		ξ La AES prescribió sanciones para una UB o puso una UB bajo tutoría en los últimos 12 meses?			
	Auditoria y control	La auditoria es ejecutada por organismos de SN?			
	Reglas de apertura de sucursales/ puntos de venta	Las UB están prohibidas de operar sucursales o puntos de venta en el territorio de otra UB o sucursal / punto de venta de otra UB?			
		§ Hay UB operando en territorio de otras UB?			
		La red controla decisiones de apertura de sucursales / puntos de venta?			
	Subsidiaridad	§ El organismo de SN interviene en decisiones/operaciones cotidianas de las UB?			
		§ El organismo de SN puede abrir sucursales / puntos de venta al público que compiten con UB?			
		§ Las UB están prohibidas de invertir en y hacer el mercadeo de nuevos productos?			
		Considera usted que hay una centralización excesiva de tareas?			
	Reglas de afiliación y desafiliación	Puede el órgano de SN desafiliar una UB por razones de mal desempeño?			
		Las UB están prohibidas de desafilarse completamente de la red?			

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor maque la respuesta correcta con una "X" o "NA")	Si	No	Red debería hacerlo/ NA
		Las UB están prohibidas de desafilarse a voluntad de servicios ofrecidos por la red?			
	Equilibrio en el tamaño de las UB	Los activos de la UB la más pequeña es más del 10% de los activos de la UB la más grande?			
		La membresía de UB la más pequeña es más del 10% de la membresía de la UB la más grande?			
Solidaridad contractual	Fondo de continencia o de solidaridad (FC)	La red tiene un FC?			
		El acceso al FC esta sujeto a condicionalidad?			
	Cuota de suscripción (CS)	Las UB deben paga una CS para tener acceso a los servicios de la red?			
	Subsidio cruzado (<i>péréquation</i>)	Benefician las UB pequeñas de un subsidio en la red?			
		Es el subsidio inversamente proporcional al tamaño de la UB?			
	Reglas de mercadeo común	La red tiene una estrategia de compartir el Mercado entre unidades de base?			

Tabla II: Separación de responsabilidades

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor marque con una "X" a que nivel se realiza la actividad)	La actividad es ejecutada por:					La red debería <u>H</u> acerlo <u>A</u> sesorar
			no se ejecuta	las UB	conjuntamente por algunas UB	Outsourced a intereses externos	La red	
Puesta en común de recursos	Servicios de "back office"	Gestión de liquidez						
		Cancelación de pagos entre UB						
		Servicio de gestión de derivados						
		Servicio de valuación de activos						
		Servicio de gestión y de colección de cartera morosa						
		Contabilidad, fiscalidad y producción de informes						
		Producción de informes de supervisión						
		Pagos a terceras partes						
		Servicio de archivos						
		Financiamiento vía deuda						
		Inversión						
		Gestión de inventarios						
		Otros:						
		Otros:						
Otros:								

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor marque con una "X" a que nivel se realiza la actividad)	La actividad es ejecutada por:					La red debería <u>H</u> acerlo <u>A</u> sesorar
			no se ejecuta	las UB	conjuntamente por algunas UB	Outsourced a intereses externos	La red	
	Servicios de gestión	Producción de informes de gestión						
		Gestión de mercadeo						
		Publicidad y relaciones públicas						
		Servicios legales						
		Representación en la contratación						
		Gestión de relaciones con la membresía						
		Otros:						
		Otros:						
		Otros::						
	Gestión de personal	Contratación de gerente						
		Contratación de personal técnico						
		Actividades sindicales de empleados						
		Resolución de conflictos laborales						
Entrenamiento de agentes de crédito								
Entrenamiento de cajeros								
Entrenamiento de administradores								

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor marque con una "X" a que nivel se realiza la actividad)	La actividad es ejecutada por:					La red debería <u>H</u> acerlo <u>A</u> sesorar
			no se ejecuta	las UB	conjuntamente por algunas UB	Outsourced a intereses externos	La red	
		Entrenamiento y formación continuada de personal de TI						
		Otros:						
		Otros:						
		Otros:						
	TI/PED	Manejo de banca electrónica						
		Concepción/implementación de sistemas de TI						
		Manejo de sistemas de apoyo y servicio						
		Mantenimiento						
		Compra de equipos y programas						
		Otros:						
	Infraestructura	Adquisición y mantenimiento de activos fijos						
		Compra y mantenimiento de equipos de oficina						
		Compra y mantenimiento de muebles y materiales						
		Otros:						
	Servicios a la	Servicios de tarjeta de débito						

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor marque con una "X" a que nivel se realiza la actividad)	La actividad es ejecutada por:					La red debería <u>H</u> acerlo <u>A</u> sesorar
			no se ejecuta	las UB	conjuntamente por algunas UB	Outsourced a intereses externos	La red	
	clientela	Servicios de tarjeta de crédito						
		Servicio de consultoría de gestión financiera y de planes de negocios						
		Gestión de cartera y resguardo financiero						
		Servicio de compraventa de títulos (corredor de bolsa)						
		Aprobación de préstamos regulares						
		Aprobación de préstamos mayores						
		Seguro de vida sobre depósitos						
		Seguro de vida sobre préstamos						
		Seguros de vida						
		Seguros de muebles e inmuebles						
		Seguro a la producción						
		Seguro de viaje						
		Transferencias de remesas						
		Transferencias de programas del gobierno						
		Otros:						
		Otros:						

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor marque con una "X" a que nivel se realiza la actividad)	La actividad es ejecutada por:					La red debería <u>H</u> acerlo <u>A</u> sesorar
			no se ejecuta	las UB	conjuntamente por algunas UB	Outsourced a intereses externos	La red	
Estandarización de sistemas	Sistemas operacionales	Establecimiento de normas contables						
		Preparación de formularios de operación (crédito, registro de caja, etc.)						
		Producción de guías de operación						
		Otros:						
	Mercadeo	Concepción y gestión de marca						
		Presentación física de la oficinas de las UB						
		Prácticas de publicidad						
		Otras:						
	Productos	Diseño de nuevos productos						
		Determinación del costo de productos						
		Tasas de interés activas y pasivas						
		Otro						
	Políticas, normas e índices de referencia	Establecimiento de políticas de crédito						
		Establecimiento de estándares de crédito e índices de referencia						
		Preparación de manuales de otorgamiento de préstamos						

Criterio	Indicador	Actividad (Por favor marque con una "X" a que nivel se realiza la actividad)	La actividad es ejecutada por:					La red debería <u>H</u> acerlo <u>A</u> sesorar
			no se ejecuta	las UB	conjuntamente por algunas UB	Outsourced a intereses externos	La red	
		Establecimiento de políticas y estándares de gestión de liquidez						
		Decisiones de dividendos						
		Otros:						
Separación de las responsabilidades estratégica y operacional	Planificación y gestión estratégica	Orientación general de negocios						
		Planificación estratégica						
		Poder final de decisión sobre adopción de decisiones estratégicas						
		Normas de acumulación de capital						
		Otros :						
	Planificación y gestión operacional	Planificación operacional						
		Planificación presupuestal						
		Otros:						

Cuales son los tres servicios más importantes que a su parecer deberían ser ofrecidos por las federaciones a las UB

1. _____ 2. _____ 3. _____

Descripciones detalladas

Item	Descripción	Descripción detallada (Por favor provea la mayor cantidad posible de detalles. Agregue páginas adicionales si necesario)
Gestión de liquidez	Mecanismos e instituciones encargadas de la gestión de liquidez	
Indices/valores de referencia	Lista de índices y valores de referencia y su valor numérico.	
Condiciones mínimas para afiliación	Lista de condiciones mínimas y valores de referencia mínimos (y su valor numérico) de afiliación a la red	
Planes de reestructuración para entidades que no cumplen	Describa algunos planes de reestructuración típicos.	
Estándares e índices / valores de referencia fijadas por el supervisor principal	Liste normas e índices / valores de referencia establecidas por el supervisor principal que deben ser satisfechas por las entidades miembros de la red	
Normas y estándares comunes para UB miembros de la red	Si las normas y estándares no son de aplicación uniforme para todos los miembros describa las diferencias en los criterios de aplicación.	
Condicionalidad para tener acceso a fondo de contingencia	Describa las condiciones requeridas para obtener un préstamo / línea de crédito del fondo de contingencia si este existe	