

Coady International Institute/Ford Foundation

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

Grupos de Autoayuda y Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo (MACS) -
¿Federarse Promueve la Cobertura Remota?

Rewa Misra

COADY
INTERNATIONAL INSTITUTE
ST. FRANCIS XAVIER UNIVERSITY

con financiamiento de **FORD FOUNDATION**

Antigonish, Nova Scotia, Canada • Diciembre 2007

GRUPOS DE AUTOAYUDA (SELF-HELP GROUP – SHG) Y SOCIEDADES COOPERATIVAS DE APOYO MUTUO (MACS) – ¿FEDERARSE PROMUEVE LA COBERTURA REMOTA?

Resume ejecutivo

Las instituciones de propiedad de sus miembros que surgen de movimientos sociales cuentan con un fuerte potencial para aumentar la cobertura remota de servicios financieros. Por su naturaleza, son dirigidas por sus miembros y luchan por los derechos de sus miembros. Este caso examina una federación de grupos de autoayuda (self-help groups – SHG) que nació de un sindicato local y del movimiento *Dalit* ('Dappu' Dalitbahujan). Es un sistema de tres niveles, Ankuram Sangamam Poram (ASP), una federación de federaciones de SHG con cerca de 6.000 grupos de SHG como base.

El movimiento de grupos de autoayuda en India es uno de los programas de microfinanzas que más rápido están creciendo en el mundo. Los SHG pueden lograr economías de escala más amplias de dos maneras: enlaces o federaciones, una forma de vincularse en red. Las alianzas con bancos comerciales y otras instituciones financieras han sido bien documentadas. Muchas de estas alianzas han surgido como resultado de los esfuerzos promocionales de las ONG y otras organizaciones sociales. El federarse se presenta como una alternativa a las alianzas, en que todos los niveles dentro del sistema son propiedad directa de sus miembros y grupos miembro.

Si bien el federarse puede ser más beneficioso en cuanto al desarrollo de la propiedad de miembros y su dirección, este modelo presenta desafíos de gobernabilidad y costos. El ápex cumple el rol de financiador general y supervisor del sistema. Se busca que el ápex centralice y estandarice la administración de recursos humanos, el desarrollo del potencial del personal, la administración operativa y los controles internos. Sin embargo, la toma de decisiones y la gobernabilidad se mantienen relativamente descentralizadas para permitir la flexibilidad a nivel de los grupos locales. En la práctica, resulta difícil equilibrar la propiedad de miembros y descentralización con las exigencias de administrar una organización eficaz en escala particularmente en áreas remotas.

Su fortaleza es su debilidad. Al depender la administración y supervisión de sus miembros, existen inconsistencias en cuanto al rendimiento de informes, la supervisión, y las capacidades de la administración. Los servicios resultantes no se otorgan a tiempo y carecen de calidad. Los mismos miembros de SHG indican que sólo tienen una leve afiliación con el segundo y tercer nivel. La baja en depósitos voluntarios de los miembros también indica esto. Los miembros indican que se han capacitado y se sienten con más confianza al haber participado en actividades de liderazgo en los grupos al igual que poder lograr mejores posiciones dentro de la federación. Las mujeres *dalit*, de hecho, están desproporcionadamente representadas en posiciones de liderazgo. Sin embargo, los miembros exigen condiciones competitivas aun cuando se trata de una federación que les brinda oportunidades importantes a nivel individual y en tanto grupo históricamente en desventaja.

El caso demuestra la capacidad de ASP de llegar a los grupos más aislados en grandes cantidades. La federación cubre los riesgos y costos iniciales asociados con la cobertura en áreas remotas y en comunidades marginadas. Sin embargo, al enfrentarse con la competencia de nuevas entidades, sólo lograrán el éxito si sus sistemas y gobernabilidad sobrepasan los desafíos de ser 'negocios primero' y pueden mostrar claras ventajas para los miembros-dueños. El caso indica que la propiedad de sus miembros no alcanza para asegurar la fidelidad de los clientes del nivel más bajo, mandal, sociedades

cooperativas de apoyo mutuo (Mutually Aided Cooperative Societies – MACS), y SHG, si los insumos y servicios no son adecuados.

Contexto y selección de casos

Federaciones de SHG en el contexto rural financiero en Andhra Pradesh, India

En India, las cooperativas se legislan principalmente a nivel de estado y no en el gobierno central. A lo largo de su siglo de existencia, las cooperativas han visto una serie de controles de parte del estado en cuanto a su gobernabilidad y administración. La dependencia de sociedades cooperativas en los gobiernos de estado llevó a los cambios, o promulgaciones paralelas, de las leyes de cooperativas a nivel de estados. En estas legislaciones, se prohíbe el capital gubernamental, la junta directiva queda a cargo de la administración de las sociedades, y el Ente General es quien decide las políticas, sujeto a los limitados poderes regulatorios del Secretario General (inscripción de la sociedad, registro de los estatutos, etc.). El decreto de las Sociedades Cooperativas de Apoyo Mutuo de Andhra Pradesh (Andhra Pradesh Mutually Aided Cooperative Societies Act – APMACS), de 1995, fue el primer ejemplo de este tipo de legislación en India.

Por esta y otras razones, Andhra Pradesh (AP) ocupa un lugar especial en el mapa de microfinanzas de India. Desde hace tiempo se considera que AP es el eje de una variedad de innovaciones microfinancieras de instituciones y productos, contando con cerca del 25% de los 2,2 millones de SHG del país (cada comunidad ahora tiene un SHG en AP). Los esfuerzos para perfeccionar el modelo de federación de SHG han sido notables, apoyados en el pasado por programas tales como PNUD SAPAP¹ y CARE, y actualmente por el gobierno del estado, promocionado activamente por los US\$260 millones del Programa Indira Kranthi Patham (IKP) financiado por el Banco Mundial. Con un mandato de llegar a los más pobres en todas las comunidades de AP, el programa cubre a más de 45.000 SHG, a familias a través de los SHG, y a federaciones de SHG. IKP ha llegado a 500.000 miembros pobres en 14.200 comunidades remotas en los 6 distritos. Ha fortalecido a 47.150 SHG pero a menudo con limitado éxito (ver EDA & APMAS, 2006).

Una federación es una red de organizaciones de primer y segundo nivel tales como grupos de autoayuda u otras asociaciones informales. Las organizaciones primarias pueden federarse para formar economías de escala o para fortalecerse como grupo de interés (Nair, 2005). En muchos casos, se promueve mediante programas gubernamentales o por una ONG que los SHG se agrupen en federaciones incluyendo a varias comunidades en la misma área, en general en un radio de 10 a 25 km. Estas federaciones agrupadas también se pueden inscribir bajo el Decreto de las Sociedades APMACS, 1995. Cada miembro de los SHG debe hacerse miembro, a título individual, del ente federal, o MAC, ya que el Decreto de APMACS, 1995 actualmente no permite la membresía de SHG.

Las federaciones evolucionaron en un principio de la estrategia de ‘retiro’ de las agencias externas como las ONG para permitir que los SHG tengan acceso continuo a servicios financieros y técnicos sin tener que depender de estas agencias para obtener los insumos. La mayoría de las federaciones de SHG difieren de las mutuales de ahorro y crédito en que sus préstamos se realizan principalmente utilizando pasivos externos comerciales en vez de los depósitos de miembros. Los depósitos de

¹ El Programa de Reducción de Pobreza del Sur de Asia fue uno de los primeros en introducir federaciones a nivel de la comunidad de Andhra Pradesh.

miembros se retienen al nivel de base o los SHG los depositan directamente en bancos. Debido a que los clientes de nivel de base tienen limitados compromisos en cuanto a sus depósitos, las federaciones ápex se convierten en una de las muchas alianzas, junto a los bancos y hasta IMFs, para los clientes de nivel de base. Es muy posible que los SHG que forman parte de un sistema de federación tengan préstamos de varias otras fuentes en cualquier momento que se indique y también que sean miembros de más de una federación.

AP tiene una industria de MACS relativamente madura y amplia. Sin embargo, AP también presenta un desafío singular para las instituciones de propiedad de sus miembros (member-owned institutions – MOIs) debido a que existen grupos aislados en áreas remotas y también, a pesar de la variedad de proveedores de servicios financieros, aún falta llegar a muchas áreas remotas con apoyo técnico, supervisión y dirección apropiadas.

La calidad remota en el contexto de servicios financieros

El estudio de caso a elegir debía ser de propiedad de sus miembros, brindando una cobertura remota considerable en el contexto local, y tener, por lo menos, un rendimiento promedio en áreas remotas. El universo de estudio para medir el alcance de la cobertura era el distrito, la sub-región, o la agrupación de MOIs en base a las organizaciones de segundo nivel, límites políticos o áreas regulatorias. Dependiendo del tamaño de las MOI esto podía variar de 10 grupos/pequeñas asociaciones a una asociación a nivel comunitario o mismo la cooperativa ápex. Las definiciones de la investigación y metodología general del caso se hallan en el Apéndice B.

La dificultad yacía en encontrar todos estos atributos en una organización que operara en un área remota. La calidad remota puede ser producto de la dependencia en la trayectoria (histórica), aislamiento geográfico, ecologías extremas tales como montañas, bajo potencial como falta de agua, exclusión social política o conflictos. En un estado como AP, a pesar del singular potencial que brinda para estudiar sistemas de propiedad de sus miembros innovadores, en escala y relativamente maduros, a primera vista no parecería brindar el potencial para estudiar a los más remotos. Sin embargo, varias regiones de AP aún no están atendidas por ningún servicio financiero. Estas incluyen la región norte de AP, áreas costeras con grandes poblaciones tribales afectadas por conflictos (Naxalism), y distritos como Mahbubnagar, que históricamente han sufrido por la falta de agua y posibilidades de riego y en general están subdesarrollados. Estas áreas brindan un fuerte contraste con la proliferación de proveedores de servicios financieros en otras partes de AP – demostrando que existen sectores de áreas remotas y de falta de acceso financiero aún en áreas ‘saturadas’. Aún falta avanzar la frontera de servicios financieros para incluir estas áreas no sólo con el abastecimiento de servicios de manera nominal, sino garantizando acceso sostenible con productos y servicios apropiados.

Con el objeto de identificar el caso, se emprendió un proceso de consultas con una agencia regional de evaluación, la Sociedad Andhra Pradesh Mahila Abhivruddhi Society (APMAS), y con personal de Ankuram Sangamam Poram (ASP). Se identificó al distrito Mehbubnagar en la región Telangana de Andhra Pradesh (una de las regiones más atrasadas) como el distrito más pobre y rural de Andhra Pradesh (89% de la población vive en áreas rurales).

El sostén principal de la economía en Mehbubnagar es la agricultura, pero debido a la sequía consecutiva hasta hace poco ha sido uno de los distritos en AP vinculados al sobre-endeudamiento y suicidios de agricultores (Sainath, 2006). A su vez, esta región es de alta migración. Se estima que entre 600.000 y 700.000 de la población de 3,5 millones ha emigrado para trabajar en otras áreas del

país (Palamoor NRI Forum, 2007). La organización representada en este caso opera cerca del límite occidental de este distrito (con el estado de Kamataka) en un área especialmente atrasada, de tierras bloqueadas, y árido. Posiblemente sea el sistema más grande en su categoría, albergando a 108 federaciones a nivel de agrupación – que a su vez están federadas formando una MACS a nivel del estado: ASP – la combinación masiva de un movimiento sindicalista, un movimiento *Dalit*, y una ONG.

El término Dalit en general se ha utilizado como sinónimo de ‘intocables’ o las castas más bajas y relegadas, y recientemente se refiere a cualquier persona/comunidad explotada por tradiciones sociales y económicas. La Constitución de India reconoce a ciertas tribus y castas en India como Castas y Tribus Programadas (Scheduled Castes and Tribes – SC y ST), quienes se considera que históricamente no han tenido oportunidades económicas y sociales. La identidad dalit se ha tornado como un fenómeno en todo el país y lo utilizan ampliamente todos los intocables más allá de sus distinciones de casta pertinentes a sus tradiciones y comunidades (Ram, 1995). Esta identidad se construyó de manera relativamente reciente en la historia social india e integra a grupos de otras religiones, tales como los dalit cristianos.

La MACS del mandal a nivel de sub-distrito es la llave intermediaria para la negociación de créditos, y capacidades de autosustento y de administración para sus miembros. Un mandal es una subdivisión administrativa en AP, que consiste de alrededor de 20 comunidades. Una MACS de mandal brinda alianzas con entes gubernamentales, instituciones financieras y otras organizaciones locales. La MACS a nivel de estado es la proveedora mayorista de servicios financieros y brinda apoyo técnico y administrativo para las MACS de los mandales.

Figura 1: Mahbubnagar, Andhra Pradesh



Reproducido con el permiso.

Se condujeron dos semanas de trabajo de campo con la federación ASP, la MACS del mandal de Utkoor y sus SHG. La cobertura se midió en los términos de los seis aspectos de Schreiner (1998): amplitud, exhaustividad, costo, valor, duración, alcance. La información financiera y sobre la amplitud de la cobertura cubre la federación de segundo nivel de la federación en el distrito, valiéndose de la evaluación de los investigadores basada en información auto-declarada. Se seleccionaron a once de los SHG más remotos para realizar entrevistas con grupos focales más exhaustivas y ejercicios de mapeo especialmente en cuanto al valor/demanda de servicios financieros alternativos y propiedad. Se realizaron entrevistas con informantes claves del personal de la MACS, reguladores, y la estructura cooperativa de segundo nivel.

Cobertura remota de instituciones de propiedad de sus miembros

El objetivo de la investigación es ayudar a responder a algunos interrogantes sobre diferentes tipos de instituciones de propiedad de sus miembros para determinar su potencial en cuanto a la cobertura y de qué maneras (innovaciones en) gobernabilidad y redes, etc. afectaron a la cobertura.

Amplitud y exhaustividad de la cobertura

Hasta marzo del 2006, los préstamos en circulación de ASP habían sobrepasado los US\$2 millones (más del 50% del crecimiento en un año) y su membresía era mayor a los 150.000. Sin embargo, la calidad de la cartera de inversiones disminuyó y de acuerdo a la opinión del personal el rápido

crecimiento llevó a una disminución temporaria de la calidad de la cartera de inversiones de PAR >1 día de 4.84% a 10.24% y un PAR >60 días aumentó a 4.48% en comparación con 3.93% el año anterior.

Figura 2: Crecimiento en ASP

Indicadores de calidad de cartera de inversiones	Marzo 2003	Marzo 2004	Marzo 2005	Marzo 2006	Tendencia
Miembros	58320	64080	65520	NA	Aumento
Préstamo en circulación (US\$)	206.624	492.578	812.062	2.003.811	Aumento
Cantidad de préstamos en circulación	113	100	213	261	Aumento
PAR > 1 Día	37.74%	14.57%	4.84%	10.24%	Fluctuación
PAR > 30 Días	29.15%	7.01%	4.30%	9.15%	Fluctuación
PAR > 60 Días	19.35%	7.01%	3.93%	4.48%	Fluctuación

ASP Business Plan (2006)

El mayor desafío para la sostenibilidad de las ASP parece ser los elevados gastos. Cada MACS a nivel de mandal tiene una oficina con 3-4 empleados, hay 30 empleados a nivel distrital para los 12 distritos. En total hay alrededor de 500 empleados, incluyendo a los equipos para el Grupo de Servicios Financieros, y Grupo de Servicios de Apoyo a nivel del ápex. Las MACS ápex subsidian altamente a la infraestructura y al personal y, mediante un proceso de planificación de negocios, las primeras están intentando independizar gradualmente a las MACS miembro de los subsidios. Sin embargo aún se precisan niveles importantes de apoyo mediante subvenciones en el sistema (ver próximas secciones).

Se espera que cada nivel de la federación cooperativa sea autónoma a nivel financiero, administrativo, y legal. La federación a nivel estatal de la ASP toma el rol de proveedora mayorista y su relación con las MACS miembro se mantiene básicamente definida en líneas generales, una relación plasmada en el plan estratégico de la organización que indica, 'La estandarización de sistemas y procedimientos que se requieren para sacar ventaja de las economías en escala se realizará mediante procesos que llevan al consenso.'

No se consigue fácilmente información cuantitativa sobre la amplitud y exhaustividad de la cobertura de las federaciones de SHG y otros modelos. Hay aproximadamente 8.000 sociedades de ahorros (no todas son federaciones de SHG, pero la mayoría lo es) inscritas bajo el Estatuto de MACS. Alrededor de un 53% de los miembros en SHG en Andhra Pradesh son pobres mientras que el 63% pertenecen a la categoría de Casta Programada o Tribu Programada (EDA y APMAS, 2006). De la muestra de 60 SHG en 28 comunidades en tres distritos de AP, hasta un 97% de los miembros de SHG estaban de hecho vinculados a una agrupación o federación. Sin embargo, no se pudo especificar las cifras para los diferentes modelos debido a la dificultad de separar grupos vinculados a bancos o gobierno de grupos auspiciados por ONG o IMF.

Utkoor, una división administrativa de Mehbubnagar tiene un saldo pendiente por cliente de US\$65 comparado a US\$111 en el sistema general. La MACS Jeevan en Utkoor es una MACS mayor que el promedio en el sistema ASP con 91 SHG y 1.020 miembros. Existen 8.879 hogares en el Mandal de Utkoor (Maavooru, 2007) y la MACS Jeevan llega a aproximadamente 11% de estos. La MACS cuenta con 59 grupos prestatarios activos y 64 grupos activos de ahorro (es decir, 64% de los grupos

son prestatarios y 70% son grupos ahorristas en la MACS). Los ahorros, en este caso, son ahorros obligatorios que se utilizan como requisito para los depósitos de garantía.

Figura 3: Cartera de inversiones de la Sociedad Cooperativa de Ayuda Mutua (US\$) de Jeevan

	Marzo 2006	Marzo 2005	Crecimiento	
Préstamos				
Prestatarios activos	148	109	35%	↑
Grupos activos (ahorros y préstamos)	68	20	240%	↑
Porcentaje de prestatarias (mujeres)	100	100		
Valor del total de préstamos en circulación	19886	6387	211%	↑
Ahorros				
Ahorristas activos	59	69	14%	↓
Cuentas activas de ahorros (SHG)	63	74	14%	↓
Porcentaje de ahorristas mujeres	100%	100%		
Saldo total de depósitos (voluntarios)	105	220	52%	↓
Saldo total de depósitos (obligatorios)	1989	639	211%	↑
Porcentaje de retención de clientes	95%	98%	3%	↓

La Jeevan MACS es un ejemplo singular en el sistema ASP de una agrupación de MACS que nace de un movimiento local cuyo objetivo es disminuir la opresión de *Devadasis* o *Joginis* – mujeres que se dedican a servirle a dios. Dev (Dios) Dasi (esclavo) significa niñas casadas con los dioses o diosas. Las devdasis existen desde la era de la antigua Veda para ayudar en los rituales de los templos. Al inicio, el estatus de una devdasi en la sociedad era elevado, pero con el pasar del tiempo, el sistema se deterioró y fueron utilizadas como prostitutas por las élites dominantes de la comunidad. De acuerdo a la Comisión Nacional de Mujeres, 50% de las devdasis se hacen prostitutas y 40% se incorporan a la trata de blancas en las ciudades. La gran mayoría de las devdasis (95%) ganan menos de US\$23 por mes. El movimiento – fortalecido por la presencia de organizaciones de ahorros y crédito, finalmente llevó a la abolición del sistema de devdasi en el área. Esta red de SHG brinda perspectivas en cuanto al liderazgo, y de qué manera el nivel de competición o la estratificación puede influir en la propiedad, el control de los miembros y gobernabilidad en áreas remotas.

Al realizar clasificaciones de riqueza en las comunidades remotas del distrito de Mahbubnagar, la gente vinculaba directamente el status social con el económico – la casta era la principal manera de distinguir entre los ricos y los pobres. La comunidad de Peddaparla se divide en 8 a 9 castas diferentes y otros grupos sociales (ej. musulmanes). Los grupos de alta casta *reddy* y *kuruna* componen la clase rica y media de la comunidad, y ejercen el control de las tuberías de agua locales, que son críticas en tiempos de sequía. En la comunidad, este control del agua es el mayor factor distintivo entre un hogar ‘rico y poderoso’ y uno pobre. De los 20 grupos de la comunidad, aproximadamente 25% pertenecen a hogares indigentes, 40% a los pobres, 25% son de clase media, y 10% son ricos (sólo uno de los grupos era mixto). De estos, 7 son grupos MACS de Jeevan. Aproximadamente 30% de estos siete son indigentes, y porcentajes similares son pobres y de clase media mientras que aproximadamente 10% de la cobertura es rica. (Sólo uno de los grupos era mixto). En comparación con la exhaustividad de cobertura de todos los SHG en la comunidad, la exhaustividad de cobertura de la MACS de Jeevan es ligeramente mayor. En dos otras comunidades, Mallipalli y Nidgurthi, la exhaustividad de cobertura de Jeevan fluctuó de sólo 2 de los 15 grupos

pobres en la primera a los 15 grupos en situación de indigencia y pobreza en la segunda. Sólo algunos miembros en estos grupos eran de hecho devadasis.

Alcance y valor de la cobertura

Las tasas de interés que cobra la MACS de Jeevan son de 24% anual para préstamos con un plazo de 15 meses, en comparación con la Primary Agriculture Credit Society (PACS) y los terratenientes que cobran 18% y 60% (APR) respectivamente por préstamos de 6 meses. Una conversación interesante con dos grupos vislumbró la falta de confianza entre los bancos comerciales y los SHG en el área. En el caso de los grupos de Devi y Srilakshmi, el SHG sospechaba que el encargado del banco no estaba calculando bien la tasa de interés, que recolectaba los montos de los préstamos en su totalidad en vez de mensualmente y que estaba mezclando deliberadamente los términos. En la comunidad Mallipalli, la sucursal del banco se rehusó a brindar préstamos a los SHG debido a (según lo indicado por el personal) un aumento en defaults en préstamos para cultivos. Los SHG apreciaban que los bancos comerciales cobrasen una tasa de interés menor pero igualmente en su mayoría optaban por la MACS en la mayoría de los SHG que se entrevistaron debido a este tipo de problemas.

Figura 4: Servicios financieros alterantivos en el distrito Mahbubnagar

Proveedor	Cliente/s	Producto de préstamo	Ahorros	Accesibilidad según los miembros	Otros
Ápex ASP	MACS de Jeevan	Término de préstamo: 18% más 10% nominal; depósito de seguridad reembolsable. Plazo: 15 meses; mensual	Depósito obligatorio: 5% Depósito fijo: 7,5% Depósito voluntario: 0%		Seguro de vida LIC y ICICI, préstamo vinculado (Incentivo anual de Rs 100 en caso de muerte natural o accidental)
MACS de Jeevan	SHG	Término de préstamo: 24%, nominal más 10% depósito de seguridad reembolsable Plazo: 15 meses, Cutoas mensuales	Depósito obligatorio: 5% Depósito voluntario: 0%	Acceso físico	NA
Prestamista	Individual	Préstamos de consumo y capital de trabajo: 60%. No hay plazos previstos, se paga en una cuota.		Muy accesible pero no para quienes no cuentan con garantía	
Sociedad de crédito agrícola primario	Individual	Préstamo agrícola: 18%, nominal Plazo: 6 meses, un solo pago		Acceso físico en una comunidad, pero destinada a hombres propietarios de tierras.	
Sangha-meshwar Grameen Bank (RRB)	Organización comunitaria IKP (VO)	Préstamo en masa: 7%, nominal, cuotas mensuales Plazo: 40 meses		Acceso físico en una comunidad. Actualmente no provee préstamos debido a la creciente cantidad de NPAs en la comunidad.	
VO	SHG	Término de préstamo: 15%, nominal Plazo: 20 meses, cuotas mensuales		Acceso físico	
State Bank of Hyderabad	SHG	Término de préstamo: 10.80%, nominal Plazo: 6 a 10 meses, se paga en una cuota	Cuentas de ahorros para SHG, sin interés – ahorros fluctúan entre Rs20 a 50 en la muestra	Las comunidades del estudio no tienen acceso físico. Dependen del contacto que establece el encargado del banco.	
SHG	Miembros	Varía en cada SHG Préstamos flexibles 24%-36% Plazo: 6 -12 meses		Acceso físico	

Sin embargo, el vínculo entre la MACS de Jeevan y los SHG enfrentan nuevos desafíos. Se suponía que el vínculo histórico entre los SHG y la MACS de Jeevan brindaría oportunidades alternativas de empleo y acceso a créditos para una comunidad desposeída a nivel económico, predominantemente a las devadasis. Con el tiempo, la Indira Kranthi Patham (IKP) propuso un nuevo modelo de MACS basado en la comunidad y las políticas del estado apoyaban (y se centraban) en vínculos de SHG y

bancos. En algunos casos, los SHG encontraron razones para dejar de trabajar con la MACS. Los SHG que mantuvieron su membresía con la MACS de Jeevan lo hicieron por diferentes razones – la idea de que las tasas de interés son menores, los préstamos son más grandes, y el personal es accesible.

Debido a la complejidad del sector rural financiero de AP, los SHG miembro a menudo tienen préstamos de más de una MACS – en especial la MACS de Jeevan, y la MACS de IKP. En comunicaciones con un SHG en la comunidad de Aminpet se observó que había por lo menos tres fuentes de préstamos en el fondo de préstamos externos a nivel de SHG. A nivel de hogares, esto se diversifica notablemente ya que los miembros cuentan con numerosos recursos más allá de los SHG. Un hogar rural puede embarcarse en un contrato financiero nuevo cada dos semanas (Basu, 2006). Estos son bancos, IKP y Jeevan. El modelo diferente de MACS basado en la comunidad bajo IKP, y la reputación de IKP de ser un programa del gobierno, implica que los SHG en algunos casos se desvinculaban de Jeevan para asociarse a las organizaciones comunitarias.

Para muchos SHG, el desembolso puntual de los préstamos era un factor clave en la elección de proveedor de servicio financiero. Es difícil llegar a una definición clara del abandono de los SHG en el contexto de federaciones ya que los miembros de SHG casi nunca reclaman su capital accionario. Simplemente, interpretamos que un SHG ha abandonado si ha tomado préstamos de otros grupos similares a la MACS de Jeevan por al menos dos años. Si bien el 50% de los SHG entrevistados prefería a la MACS de Jeevan por la puntualidad de sus desembolsos de préstamos, el índice de abandono de los SHG (3 de una muestra de 11) indicaron que ya no sacaban préstamos de la MACS de Jeevan si esta no respondía a sus demandas a tiempo o porque los préstamos de IKP eran más baratos. Un miembro del SHG Saraswati Mahila Samiti que abandonó, en la comunidad de Mallipalli indicó, 'IKP es un programa del gobierno, tenemos acceso a todo tipo de beneficios (fondo de infraestructura comunitaria) y la tasa de interés es menor. El sangham está en la propia comunidad entonces estamos siempre en contacto y recibimos nuestros préstamos puntualmente.' El SHG no canceló su membresía de la MACS de Jeevan formalmente, pero ya no se interesa en los préstamos de Jeevan. Los diálogos con un SHG revelaban una relación de carácter oportunista, en que los miembros sienten que los programas del gobierno les traen beneficios a corto plazo.

El único desafío real de Jeevan en áreas remotas es otro tipo de MOI. En mercados remotos, la gente aprecia el valor de las MOI en comparación con bancos comerciales y parecen preferir a las primeras en tanto son fuentes confiables que brindan beneficios adicionales de liderazgo y control de sus ahorros. Mismo si las MOI parecen ser las instituciones que más están avanzando en áreas rurales remotas hasta en estados como AP, ¿será posible que en el contexto de las federaciones de SHG la relación entre los miembros del SHG y las MACS se esté tornando más mecánica, sólo para las alianzas en cuanto al crédito en vez de para lograr colaboración social o ganancias económicas de más amplio alcance? Esto, a su vez, ¿implica que las MOI deben diseñar productos y servicios que puedan competir más eficazmente con cualquier proveedor comercial – banco o institución microfinanciera – en vez de depositar (sic) en sus propias aptitudes de movilización social y estructura de gobernabilidad?

Duración de la cobertura

No existe un sistema 'oficial' de clasificación de MACS. Sin embargo la última categorización de MACS que realizó el sistema ASP fue en 2002 (a través de APMAS) y en ese momento la MACS de Jeevan era de clase B en una escala de cuatro categorías, que incluye más que los parámetros financieros. APMAS ha desarrollado un sistema de evaluación de calidad llamado GRADES en

colaboración con M-CRIL, una organización basada en Nueva Delhi que es una de las mejores instituciones de evaluación en el sur de Asia. GRADES es una sigla que se remite a las áreas clave de enfoque que evalúa APMAS: Gobernabilidad, Recursos, Calidad de Haberes (Asset Quality), Diseño de sistemas e implementación, Eficiencia y Rentabilidad, Servicios a los SHG y rendimiento de SHG.

El capital comercial externo constituyó hasta un 46% del promedio de los haberes totales de la MACS de Jeevan en 2005. Como se verá en la próxima sección, esto tiene una relación directa con la idea de propiedad de las MACS. ASP tiene la mayor participación en los pasivos comerciales. La cartera de inversiones de ASP a su vez la financia Syndicate Bank, ICICI, Canara Bank, y el State Bank of Hyderabad. Es por eso que la MACS depende mucho menos de los ahorros de los miembros y más de préstamos externos para los fondos de préstamos.

Las organizaciones donantes han subsidiado todos los niveles del sistema ASP, del ápex, de las agrupaciones y de los SHG. En el 2005 la sostenibilidad operativa de la ASP a nivel de ápex era sólo 25% y la estabilidad financiera era 24%, mientras que en el 2006 la sostenibilidad operativa mejoró levemente con 29% (2006 BDP). El ápex estaba absorbiendo muchos de los costos que, en un ideal, hubieran sido cubiertos por el nivel de agrupación de MACS. Como resultado la MACS de Jeevan tiene una sostenibilidad operativa que parece muy elevada con 112% y su estabilidad financiera (95%) no refleja los costos sistémicos (control interno, rendimiento de información, capacitación, etc.) que absorbe, en su nombre, la ASP ápex. Sus gastos operativos (OER a 7,8%) nuevamente se muestran como una de las principales razones que le permiten llegar a SHG miembro remotos.

Dentro del sistema ASP, los fondos para re-prestar basados en la dependencia en préstamos externos y subsidios son los mayores determinantes de la relación. En el diseño de la MACS, las MACS a nivel de mandal deben ser entidades autónomas, auto-gestionadas, y auto-dirigidas. Por consiguiente, el ápex debería surgir como una opción más y no como el monopolista para re-prestar (que, de hecho, el ápex de ASP lo reconoce claramente). Las MACS cercanas a Hyderabad han vivido este tipo de graduación en que las MACS del mandal se han fortalecido y actualmente cuentan con acceso a fondos de bancos con tasas menores que las que brinda la MACS. Se presume que esto se debe en parte a que los proveedores (principalmente bancos comerciales) pueden monitorear los vínculos directos más eficazmente si están en áreas menos remotas. En áreas más remotas aún prefieren pasar por el ápex de ASP.

Para la MACS de estado, las federaciones de mandal representan un vínculo con los SHG ya que la primera no puede manejar a los SHG desde Hyderabad. El pensar priorizando las bases y luego continuando hacia arriba y cómo estos intermediarios financieros a nivel del mandal pueden acceder a los insumos que necesitan podría permitir avances hacia la sostenibilidad del sistema. Si se basara en un entendimiento estructurado de la demanda, un área en que esto podría ayudar sería en el diseño de los vínculos financieros entre diferentes niveles. El desarrollo de sistemas de rendición de informes y desarrollo de capacidades desde las bases también puede mejorar la rendición de informes para el sistema en general o por lo menos sobresaltar de manera conjunta y sistemática las áreas que necesitan mejorías.

Recuadro 1: Relaciones entre el personal de las MACS a nivel de ápex y de mandal

‘ASP es nuestro apoyo principal, sin ellos no existiríamos. De a poco nos estamos haciendo sostenibles. A la hora de hacer una solicitud de préstamo o de solicitar capacitación, hablamos con el personal de ASP. Nos piden que sigamos yendo a capacitarnos más y más. ¿Para qué sirve eso? Ya sabemos lo que nos están enseñando. Lo más importante es que necesitan satisfacer nuestra necesidad de desembolsar los préstamos de manera puntual si no nuestros miembros nos cuestionan y nos preguntan por qué estamos atrasados.’

‘Sabemos que existe este problema – sin embargo el tema también es que no recibimos informes de calidad de manera puntual, hasta las solicitudes de préstamo no siempre están hechas debidamente entonces tenemos que hacer muchos esfuerzos para que todo esté en orden. Sólo en ese momento podemos desembolsar el préstamo. Nuestros socios, bancos comerciales, también quieren ver buenos informes y sólo informes consolidados, algunos llegan hasta los indicadores a nivel del SHG. Debemos rendirles cuentas por eso nos parece que con capacitación quizás la rendición de informes también mejorará. Las cosas cambian todo el tiempo y la capacitación es indispensable pero nos parece que la rechazan mismo si la brindamos gratuitamente a las MACS.’

Se observan algunos indicadores de un desplazamiento saliendo de la dependencia de subsidios hacia estrategias enfocadas en el mercado en el hecho que los SHG pueden pagarles a sus contadores precios de mercado. A su vez, mediante sus tarifas, pueden cubrir los costos de los demás niveles. Sin embargo, la orientación de mercado debe ser el caso de los dos lados. Si los mandales cubren los costos de los niveles más altos, estos niveles más altos deben brindarles la liquidez y conceptos de productos orientados al mercado – lo cual se concibe como la mayor brecha en insumos. Actualmente, el intercambio de liquidez sólo se encuentra disponible en el nivel del ápex donde las MACS de mandales pueden depositar y acceder a fondos para re-prestar.

En los sistemas de diferentes niveles con extensiones en áreas remotas, el mayor desafío es la falta relativa de comunicación entre la sucursal o miembro remoto y el ápex lo que puede llevar a ciertas tensiones dentro del sistema en general. En términos generales, la independencia alejándose del ápex debe manejarse cuidadosamente y podría beneficiarse del diseño solicitado de un programa de desarrollo de capacidades y aptitudes para la rendición de informes en cuanto a alianzas financieras.

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

La propiedad de los miembros en federaciones de SHG

El primer paso importante hacia un mayor control de los miembros en la red de SHG fue la promulgación del Estatuto APMACS en 1995. Esto implicó la base para la toma de decisiones y gobernabilidad autónomas en el sistema federado lo que quizás no hubiera podido ser posible en el contexto de la ley cooperativa del estado como era antes de 1995. Las redes de SHG presentaron una estructura de gobernabilidad y propiedad en niveles y piramidal en que los miembros en el nivel de base son dueños de la MACS en todos sus niveles. En el caso de las MACS la relativa falta de interferencia por parte del gobierno del estado como se estipula en la misma ley, la representación por niveles y las elecciones en diferentes niveles, han permitido que surja una verdadera dirección entre las mujeres miembros y han relacionado a las mujeres con las estructuras de la toma de

decisiones. Los miembros de la junta de ASP en su mayoría han pasado por otras posiciones en los SHG y ahora se relacionan con fluidez y negocian con altos funcionarios, bancos, agencias donantes y tienen un equipo administrativo altamente calificado por el que son responsables.

Los líderes de los SHG componen la asamblea general de las MACS de segundo nivel. A su vez, los representantes de las MACS de segundo nivel forman la asamblea general de las MACS a nivel del estado. Los líderes de los SHG son electos por los miembros de los SHG, los líderes de los SHG son electos para participar en las juntas de las MACS locales, y las juntas de las MACS locales a su vez envían representantes electos a la junta de ASP a nivel de estado. La asamblea general en cada nivel es formalmente el ente de mayor poder de decisión. En el caso de la MACS de Jeevan los líderes electos de los SHG componen la entidad general de la MACS y una junta directiva de 11-15 miembros se elige de ese grupo. A su vez ASP tiene una junta directiva de 12 miembros.

Se puede decir que muchas MACS de hecho han logrado un nivel similar de propiedad de los miembros. Lo que se debe resaltar en cuanto al sistema ASP en general y la MACS de Jeevan en particular es el desarrollo y composición social de su dirección. La MACS de Jeevan representa el desarrollo de un nuevo tipo de élite en Andhra Pradesh rural. Se trata de mujeres tradicionalmente marginadas quienes por primera vez cuentan con la posibilidad de elegir, ser electas, elaborar normas, y tomar decisiones. El simple hecho que existen SHG y federaciones de mujeres indica un logro en desafiar las estructuras de poder tradicionales más discriminatorias. Es más, el sistema ASP, por norma, busca miembros dalit, permitiendo que su dirección y membresía representen a estas castas y clases atrasadas. Esto brinda la oportunidad de atravesar las barreras de casta. Por ejemplo, un grupo de mujeres reddy (casta alta) en una de las comunidades visitadas nunca había enviado representantes a la asamblea general posiblemente debido a las restricciones de la movilidad de mujeres para reuniones en que muchos miembros de castas más bajas también estarían presentes. Esto no es típico. La dominación directiva de la casta reddy se ha notado en literatura pertinente a otras cooperativas de ahorro (Stuart & Kanneganti, 2003). Como indica el personal de ASP más del 90% de nuestros miembros y líderes (SHG y federaciones) son dalits.

Recuadro 2: Conversación de un grupo focal en la comunidad de Pedaporla en el mandal Utkoor

Una mujer reddy (casta alta), ‘No llego a las reuniones de sangham porque no tengo tiempo. Lo único que me interesa es poder sacar préstamos, si alguien los brinda, está bien.’ Su esposo que estaba cerca dice en hindi y en inglés ‘Los más pobres son los que sacan la mejor partida. Nosotros no somos ni una cosa ni la otra (indicando que no son lo suficientemente pobres como para merecer los beneficios ni lo suficientemente ricos como para tener un nivel de vida muy elevado). Si podemos obtener préstamos grandes con bajas tasas de interés las mujeres de los SHG seguramente llegarán a las reuniones. ¿Usted dejaría pasar préstamos ventajosos?’

Más tarde un miembro del SHG de casta baja nos dijo, ‘Ella es Reddy. Ni siquiera puede hablar delante de su esposo. Ellos (refiriéndose a la sociedad reddy en general) ni siquiera la dejan llegar a una reunión donde hay dalits y devadasis. Los préstamos baratos son sólo una excusa, no participan en ningún festival nuestro. En otras comunidades yo he visto que las castas más altas ayudan a las más pobres, especialmente en los festivales se le da de comer a toda la comunidad, etc. Pero en nuestra comunidad nunca ayudan- ni siquiera un solo dulce en los festivales ni hablar cuando había sequía.’

Como hizo notar el personal de la MACS, las divisiones de casta son muy claras en áreas remotas. Los líderes de SHG de cuatro grupos ‘Madigram’ (de casta relativamente baja e indigentes) estaban muy conscientes de esto al participar en la asamblea general. Se expresaron más y sabían más sobre las estructuras de las instituciones de segundo nivel que los líderes y miembros reddy. Esto posiblemente haya llevado, de manera indirecta, a un mayor desarrollo de las aptitudes directivas y a un mayor control de las instituciones.

A nivel del SHG, los miembros entienden que no siempre la gente cuenta con capacidades de liderazgo y alfabetismo en áreas rurales y en particular en áreas remotas. Aún si los líderes no rotan y toman decisiones operativas de manera unilateral se los puede monitorear más estrechamente al nivel del SHG en que la cantidad de miembros es entre 15 y 20 y los miembros viven en la misma comunidad. De esta manera se pueden limitar, si no es posible eliminar completamente, algunos de los riesgos implicados por la dominación que este tipo de liderazgo posiblemente promueve incluyendo, por ejemplo, las decisiones sobre préstamos y reembolsos.

Pero las nuevas élites pueden caer en costumbres antiguas. En el segundo nivel surgen temas referentes a la dominación de élites. En el caso de las asambleas de la MACS de Jeevan, las nuevas élites pueden dominar el programa de las reuniones, decidir por qué asignaciones y esquemas optar, a qué miembros atrasados en sus pagos sacar y que préstamos sancionar sin ningún tipo de participación activa ni siquiera por parte de los líderes del SHG. Un líder del grupo Srilakshmi en la comunidad de Peddaparla, Mehbubnagar, se quejaba, ‘No se necesita de mí en la toma de decisiones de la asamblea general, no sé siquiera por qué voy. Lo único que hacen (la junta) es leer en voz alta los nombres de los morosos de pago. No digo nada porque no quiero armar escándalo. Nadie dice nada.’

En las conversaciones de grupos de enfoque con los clientes comunes de la MACS, emergen los verdaderos miembros-dueños al nivel del SHG. Los miembros del SHG toman las decisiones juntos, cuestionan a los líderes y eligen en conjunto con quién vincularse. En nuestra muestra no hubo casos en que los líderes del SHG o tomadores de préstamos importantes dominaran a otros miembros. Esto no implica que no ocurra, pero no es frecuente, y cuando ocurre en general concierne a líderes del grupo que obtienen préstamos más grandes. Los demás miembros no necesariamente consideran que eso es una explotación ya que notan que las decisiones sobre el tamaño de los préstamos está relacionada a la capacidad de reembolsar y al uso del préstamo (ver también EDA and APMAS, 2006).

Sólo en un caso se expresó que el líder del SHG había tomado la decisión sobre por cuál proveedor de servicios optar, sin consultar activamente. Sin embargo, se trataba del grupo retirado y cabe la posibilidad que esa miembro estuviera diciendo eso al interpretar que trabajábamos con la MACS de Jeevan ya que expresó la queja en el medio de la conversación una vez que habíamos finalizado con nuestra introducción. El líder del SHG, a su vez, dijo, ‘No es como si usted y su esposo no se hubieran interesado en los préstamos de IKP cuando supieron que brindaban menores tasas de interés.’ Los miembros se consideran claramente propietarios del capital del SHG y se interesan en saber la mejor manera de utilizarlo para lograr ganancias a largo plazo. Raramente optan por otra fuente de finanzas aún cuando ésta brinde tasas de interés relativamente más bajas, porque entienden que en los SHG, ‘La tasa de interés vuelve a nosotros en forma de ganancia.’

En el segundo nivel los miembros no necesariamente valoran la propiedad de los miembros por sobre los menores costos, mayor calidad o mayor comodidad de los servicios de la competencia.

Esto ocurría pese a que los miembros tenían derecho a votar y que la misma MACS estaba muy enraizada en un movimiento social local. Los miembros indican también que prefieren a los SHG para ahorros, que estiman son mayores que los de los bancos, y más inmediatos que los de las MACS.

Relevancia de las MACS en alianzas financieras

El segundo nivel es crítico en el sentido que las MACS permiten una cobertura amplia y remota en áreas remotas debido a su trayectoria en lo local, y a los empleados, que son locales. Como recordaban algunos miembros de los SHG, la MACS de Jeevan les brindaba préstamos aún cuando nadie más estaba dispuesto a hacerlo. A pesar de que había una sucursal de banco en las áreas que la MACS atendía, y el enorme ímpetu para prestar mediante el recurso de alianza bancaria, el primer paso para brindar apoyo para liquidez a los SHG de base no lo dieron los bancos. La MACS de Jeevan hizo lo mismo, y si bien partía del capital social del sistema devadasi, también contribuyó notablemente en el desarrollo de sistemas y procedimientos para la administración financiera y hasta para nuevos SHG. Debido a su origen local, se les tiene confianza a las MACS en este rol. El administrador de la MACS de Jeevan dijo, ‘A veces nos cuesta seis veces más realizar un préstamo en un área remota en comparación con áreas cercanas conectadas, no sólo debido a la falta de buses y malas carreteras sino que también debido en un inicio a la limitada dispersión de los SHG en áreas remotas lo que implica que en verdad no estábamos obteniendo economías de escala. Pero lo hicimos porque esa era nuestra misión. Ahora están llegando otros proveedores de servicios a brindar préstamos a los SHG que promovimos y vinculamos.’

El caso indica que garantizar alianzas es esencial para lograr la continuidad de la membresía. Un SHG en la comunidad de Mallipalli clasificó a los servicios de los SHG y los servicios de los bancos por debajo del prestamista local que brindaba préstamos con puntualidad aunque sus tasas de interés eran altas. El tema que más consideraban era que los bancos dan un préstamo una vez. Una vez que se detenía el préstamo del banco, los miembros del SHG se irritaban con el líder y dejaban de asistir a las reuniones. Esto demuestra la importancia de una alianza continua para mantener el interés de los SHG pero también de otros proveedores de servicios. Cuando se les preguntó si les parecía que la MACS podría brindar una alianza continua dijeron que sí, pero que su solvencia de SHG era baja y que quizás no podrían sacar un préstamo hasta que mejorara.

Un SHG se puede retirar cuando la alianza financiera (su plazo, monto, precio, procedimiento, accesibilidad, etc.) no satisface las necesidades de sus miembros. El caso de la MACS ilustra esto. No hay información de fácil acceso en cuanto a los retiros en el sistema de MACS, ya que los grupos no siempre retiran su inscripción de la MACS o mismo dejan de pagar su capital accionario y cuota anual. Sin embargo aún en la limitada muestra de once SHG que conocimos, las conversaciones indicaron que tres grupos no estaban satisfechos y estaban buscando otros recursos debido a la lentitud con que se desembolsan los préstamos de la MACS, y la MACS ya había perdido a un grupo producto del incremento de precios y a dos más por retrasos en el desembolso de préstamos.

Al investigar en mayor detalle con el personal de los niveles superiores encontramos que la incongruencia verdadera yacía en la estructura de alianzas entre las MACS y los SHG, y las MACS y los bancos. Si el refinanciador de la MACS desembolsa un préstamo lentamente esto resultaría en el riesgo de perder clientes. Por lo general a los niveles superiores, sobre todo cuando dependían mucho de financiamiento externo, les era difícil cumplir con las demandas de liquidez, mandatos, y programaciones de reembolso en todos los niveles. Debido a que había diferentes financiadores (ASP—el ápex del estado, SIDBI, etc.) la administración de todas las líneas de crédito y sus

programaciones se hizo muy difícil debido especialmente a las limitadas capacidades del personal en cuanto a la administración de la liquidez.

Los diferentes niveles y redes que brinda la MACS presentan una oportunidad para abordar las necesidades de liquidez de diferentes miembros y grupos. Mientras que las organizaciones de base (primer nivel) brindan préstamos pequeños de emergencia, las de segundo nivel y los enlaces brindan préstamos más grandes. Es un acertijo. Un sistema con menos niveles sería más eficaz y los miembros se sienten más los dueños debido al potencial de centralizar la gobernabilidad y rendición de informes. Sin embargo, es posible que no sea tan capaz de administrar los enlaces. Cualquier abordaje simplista hacia la satisfacción de necesidades variadas en los diferentes niveles podría causar interrupciones en el sistema, haciendo que éste se vuelva ineficaz para los miembros. Si la propiedad de los miembros no es un factor determinante clave en la relación, como parece ser en el caso de la MACS de Jeevan, entonces la competición puede entrometerse rápidamente en un estado como Andhra Pradesh.

Regulación y supervisión: ¿Dónde yacen los riesgos?

Los ahorros pueden ejercer un rol primordial en el balance de la liquidez de un sistema, al contribuir los ahorros de miembros y grupos a la liquidez del segundo nivel. Sin embargo, en las áreas remotas en que las sedes de la MACS no son accesibles para las comunidades más lejanas y sin una supervisión eficaz, ¿sería prudente que los SHG de ahorros (aún en cantidad limitada) estén con los niveles más altos? Esto no es lo que opinan los SHG, que se interesan en mantener los depósitos en su nivel o en los bancos.

El Decreto de las MACS fue un paso importante hacia el desarrollo de una institución de mayor propiedad de sus miembros, y transparente. El Decreto de las MACS permitió que las federaciones se hicieran cooperativas reguladas al independizarse de los subsidios. La totalidad de las instituciones de segundo nivel inscritas tales como las MACS de mandal o las MACS agrupadas tienen su información documentada y envían su declaración anualmente al Secretario General de Cooperativas. Los informes deben someterse a auditorías. Estos los preparan los representantes de las agencias promotoras o los auditores. En la mayoría de los casos, se observó que por lo menos se realizaba un juego de informes básicos mensualmente y luego estos se consolidaban y se sometían a la auditoría para todo el año como parte de un sistema externo. Según nuestra información, el Secretario General no ha consolidado ni publicado estos documentos.

Es costoso supervisar a las organizaciones pequeñas y remotas. En el caso del SHG MACS, las regulaciones de apoyo y el desarrollo de un sistema de auditoría mediante IKP no se han mantenido al ritmo, cuanti y cualitativamente, del crecimiento en áreas remotas.

El sistema ASP ha intentado un modelo de auto-supervisión que está en su etapa incipiente. El ápex brinda la supervisión y dirección a la MACS agrupada, y ésta se encarga de la clasificación de SHG de base. Sin embargo, en la práctica esto se dificulta debido a una variedad de situaciones:

- La falta de un sistema de supervisión eficaz in situ
- La falta de estándares estrictos (un tema sistémico más que pertinente a una organización)
- Personal con aptitudes poco desarrolladas, principalmente en áreas remotas, también afecta el cumplimiento de responsabilidades y la rendición de informes

- Falta de actividades periódicas de clasificación y contabilidad dificultan la supervisión. La supervisión *in situ* es débil.
- Los controles internos y el manejo de riesgos requieren de mayor desarrollo y una devolución más sistémica a la MACS de Jeevan mediante la capacitación y clasificación. Sin embargo, la MACS no necesariamente es receptiva a esta capacitación.
- Costos elevados de la supervisión *in situ*, y de la capacitación del personal del SHG a nivel de agrupación de manera acorde

Por ende, en los sistemas de varios niveles tales como ASP, se dificulta la auto-supervisión sin una base de un equipo de administración y contaduría capaz. En las operaciones en áreas remotas, se hace difícil compensar los costos que implican el desarrollo de aptitudes y apoyo en la rendición de informes. También existe el tema de los subsidios y el saldo de interés que se debe mantener constantemente entre la federación ápex y las federaciones miembro. En estas instituciones, sin un control operativo externo sólido, y mismo en calidad de refinancadoras, las instituciones ápex no siempre pueden mantener un buen nivel de supervisión y regulación para con los niveles más bajos. Es posible que, por ende, una estructura de regulación y supervisión alternativa bien puede ser elemental para el desarrollo de una industria saludable y más transparente para las MOI remotas en general y las de varios niveles en particular.

Conclusión

Los bajos costos operativos de las MACS brindan una buena oportunidad para que los SHG puedan brindar préstamos en mercados remotos. También brindan la oportunidad para que organizaciones autónomas auto-gobernadas surjan – lo que no es un logro menor en el contexto de cooperación de India y las características arbitrarias con que el Estado controla este tipo de organizaciones. En estados como Andhra Pradesh con MACS de bastante antigüedad, y una sociedad altamente estratificada, se mantiene el peligro de dominación de la gobernabilidad por parte de las élites tradicionales.

En este contexto, ASP sobresale. Parte de la sólida base del movimiento dalit. Tiene un fuerte compromiso con el desarrollo y formación de líderes, hasta tal punto que mismo los gerentes están bajo la responsabilidad de la junta compuesta por líderes de SHG. Se mantuvo junto a sus miembros aún cuando nadie más lo hacía y ofreció la promesa de enlaces financieros estables y apoyo técnico. Esto le ha permitido a las MACS mantener enlaces con SHG aunque los bancos ofrezcan tasas de interés más bajas. Sin embargo, se está diversificando la base social como se ha visto en la sección de exhaustividad de la cobertura. Nuevos competidores han entrado al mercado, tales como el programa de IKP que ofrece los mismos servicios que ASP y está más presente a nivel de la comunidad. ¿ASP caerá en la categoría de simplemente otra fuente de enlaces financieros para sus miembros remotos? ¿La complejidad de manejar las relaciones entre diferentes niveles, MACS de mandal, y miembros de SHG sobrepasará los beneficios del capital social en el sistema? Aún no queda claro si ASP podrá mantener sus esfuerzos para surgir como una institución de propiedad de sus miembros verdaderamente al enfrentar la necesidad de demostrar viabilidad financiera.

Referencias

- Basu, P. (2006). *Improving access to finance for India's rural poor*. Washington, DC: World Bank.
- EDA Rural Systems and APMAS. (2006). *Self help groups in India: A study of the lights and shades*. Gurgaon: EDA; Hyderabad: APMAS.
- Maavooru: Indian Village Portal. (2007) Utkoor Mandal population data. Obtenido de: <http://maavooru.org/Place.aspx?PID=8712>
- Nair, A. (2005). Sustainability of microfinance self help groups in India: Would federating help? *World Bank Policy Research Working Paper, 3516*.
- Ram, N. (1995). *Beyond Ambedkar: Essays on Dalits in India*. New Delhi: Har Anand Publications.
- Palamoor NRI Forum (2007) *Mahabubnagar*. Obtenido de: <http://www.palamoor.org/Palamoor/main.asp>
- Sainath, P. (2006). Farm suicides: Look to helpline, land in jail. *The Hindi*, 16 de marzo.
- Schreiner, M. (1998). Aspectos de la cobertura: Un marco para la discusión de los beneficios sociales de las microfinanzas. *Journal of International Development*, 14(5), 591-603.
- Stuart, G., & Kanneganti, S. (2003). Embedded cooperation: Women's thrift cooperatives in Andhra Pradesh. *Faculty Research Working Papers Series*, Harvard University.

Abreviaturas:

AP	Andhra Pradesh
APMACS	Decreto de las Sociedades Cooperativas de Ayuda Mutua de Andhra Pradesh (Andhra Pradesh Mutually Aided Cooperative Societies Act)
APMAS	Sociedad Andhra Pradesh Mahila Abhivruddhi
ASP	Ankuram Sangamam Poram
IKP	Programa Indira Kranthi Patham
MACS	Sociedades Cooperativas de Ayuda Mutua (Mutually Aided Cooperative Societies)
MIS	Esquema de ingresos mensuales (Monthly Income Scheme)
ONG	Organización no gubernamental
PACS	Sociedad de Crédito Primario Agrícola
SAPAP	Programa de Reducción de Pobreza del Sur de Asia (South Asia Poverty Alleviation Program)
SHG	Grupo de autoayuda (Self-Help Group)
SIDBI	Banco para el Desarrollo de Pequeñas Industrias de India (Small Industries Development Bank of India)

Apéndice A: Recomendaciones para ASP

ASP está en proceso de consolidación – habiendo identificado MACS de mayor rendimiento en las que puede centrar su apoyo y refinanciamiento. Muchas de éstas están en áreas remotas e incluyen el mandal Utkoor. Aún para estas MACS de relativo mayor rendimiento, los temas de administración de liquidez, administración operativa, y desarrollo de productos son problemáticos. Si bien hay opciones para fortalecer las capacidades del personal, esto no se considera importante, y deben estudiarse la demanda y valor de este servicio antes de ofrecerlo en mayor cantidad a los niveles más bajos. Los subsidios y alianzas, en su estructura actual, no parecen ser eficaces en el fortalecimiento de los vínculos entre diferentes niveles.

En este contexto recomendamos que:

- 1) Se realice una evaluación exhaustiva de las necesidades de desarrollo de potencial, con la participación del personal de las MACS. Sin embargo, las capacitaciones posteriores deberían ser pagas – ya sea brindadas a las MACS de mandal en forma de préstamo o en cuotas para garantizar una mayor valoración e implementación de la capacitación. El desvincular las capacitaciones de la estructura de subsidios podría ayudar a ASP a centrarse más en la manera en que utiliza los subsidios y, por otro lado, las capacitaciones.
- 2) Un fuerte esfuerzo para desarrollar nuevamente un MIS aunque sea manual desde las bases para arriba, podría de por sí ser una herramienta para el desarrollo de potencial. Así, la MACS de mandal sería responsable de elaborar los informes, y adquiriría un mayor entendimiento de la relación entre los diferentes informes.
- 3) Se deben rediseñar los enlaces para que estos brinden más atención al desarrollo de productos y a la administración de liquidez por parte del ápex.
- 4) Es primordial que exista un mayor enfoque en la movilización de ahorros, así como en entender las demandas de los miembros en cuanto a características de productos y servicios. El sistema de enlaces actual parece permitir a los niveles más bajos únicamente brindar ciertos tipos de productos y servicios. A su vez, por lo menos en el contexto de las áreas remotas no parece haber ningún esquema de retroalimentación mediante el cual los miembros comuniquen sus demandas para el desarrollo de productos.
- 5) La educación de los miembros en cuanto a la participación en la gobernabilidad particularmente a nivel del mandal, mediante una campaña educativa, puede fortalecer la calidad de la participación en los procesos de toma de decisiones.

Recomendaciones generales para las federaciones de SHG

Las MOI en red en áreas remotas rurales tienen un gran potencial en cuanto a la amplitud y exhaustividad de la cobertura. Absorben los primeros riesgos de los que comienzan así como los costos de preparar mercados rurales remotos – y pueden contrarrestar estos debido a sus costos operativos relativamente bajos.

La competencia puede existir mismo en las áreas más remotas especialmente en regiones tales como Andhra Pradesh en India. Las MOI deben adaptarse mejor y ser más dinámicas al enfrentarse a los desafíos de la competencia. La confianza, precios, y puntualidad son los desafíos más problemáticos debido a que la MOI ya está funcionando con un margen estrecho.

Se presentan algunas limitaciones en las instituciones de varios niveles cuya liquidez depende exclusivamente de fondos comerciales – esto puede crear problemas más adelante. La industria debe pensar en un nivel óptimo en que los pasivos de préstamos comerciales se adjudiquen a cada nivel,

sin embargo esto no debe crear la tensión de que ocurran demasiados retiros en los fondos internos del SHG.

Los ahorros son de gran importancia para los niveles de base y en general los sistemas exponen un cierto nivel de ambigüedad sobre el rol crítico de los ahorros como fuente para el balance de liquidez en el sistema. Sería de gran utilidad contar con políticas internacionales concentradas en el rol más amplio de los ahorros para apoyar las necesidades de los sistemas y miembros.

Asimismo, es importante implementar un sistema eficaz de auto-supervisión que permita un desarrollo saludable y equilibrado de la industria.

Como se indicó en la sección anterior, la auto-supervisión se hace difícil en las instituciones de niveles que no están bien vinculadas a nivel operativo. Debido a que cada nivel es autónomo en cuanto a la gobernabilidad y propiedad, también existe la posibilidad de que surja un supuesto conflicto de intereses que a su vez puede influir en la calidad de la supervisión. Dada la disponibilidad de financiamiento en el sector, la presencia del Secretario General de Cooperativas para MACS, y un próximo Decreto de Microfinanzas, existe la oportunidad para que el Secretario General ejerza un mayor rol en cuanto a la transparencia y las capacidades de rendición de informes. Esto se podría lograr al distribuir información a los miembros generales sobre las auditorías de las cuentas y, al sector, información consolidada en cuanto al rendimiento de la MACS. Además, los subsidios se utilizan, a nivel de ASP y otras instituciones de niveles, para apoyar la supervisión in situ y el desarrollo de un sistema coherente de clasificación que se enlaza con los informes para el Secretario General. Si bien hay organizaciones como APMAS que ya han elaborado un sistema de este tipo, éste no se implementa asiduamente y no lo será a menos que esto se promueva sistémicamente.

Apéndice B: Metodología

Objetivo del estudio

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

Definición de propiedad de sus miembros

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

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

Definición de remoto

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

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

Metodología del estudio

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

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

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

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

Criterio para la selección de casos

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

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

Apéndice C: Principales indicadores financieros para casos de MACS (2006)

	1 MACS 68 grupos ¹
Exhaustividad	
Saldo de ahorros como % del RNB PC	5.72%
Saldo de préstamo promedio como % de RNB PC	21.6%
Densidad poblacional (personas por km ²)	190
Canitdad de proveedores de servicios en el área de servicio ³	7
% clientes mujeres	100%
Duración	
Auto-suficiencia operacional	113%
Auto-suficiencia financier	95%
Cartera en riesgo > 30 días	NA Reembolso: 96%
Gastos operativos totales/Promedio de activos en total	7.9%
Promedio de salarios y beneficios de personal / RNB PC	88%
Alcance	
Cantidad de miembros que toman préstamos, activos	148
Cantidad de ahorristas activos	59
Costo	
Tasa de interés efectivo ⁴	135%
Valor	
Índice de retención	95%
Otros	
Crecimiento en capital total	52% ²
Préstamos netos/Capital total	72%

Notas: Con la excepción del caso de los LPD, la información fue auto-declarada. La RNB PC indica la renta nacional bruta per cápita. NA indica que no hay información disponible.

¹ Se presumen 21 miembros por grupo

² Sólo incluye depósitos voluntarios

³ Formales y semi-formales

⁴ Basado en el tamaño promedio de los préstamos