



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS (UBA)**

**BECA DE INVESTIGACIÓN ESTÍMULO UBACYT  
AÑO 2005**

*Las microfinanzas y su impacto socio-económico. Análisis comparativo entre Argentina y Brasil respecto a la expansión de los programas microfinancieros y sus limitaciones.*

- **BECARIA: IGLESIAS MARÍA FLORENCIA**
- **DIRECTORA: BEKERMAN MARTA**
- **LUGAR DE TRABAJO: CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA**

## Índice

<b>I.</b>	
<b>Introducción</b> .....	2
<b>II. Capítulo 1 Introducción a las microfinanzas</b> .....	4
1.1 Las Microfinanzas: Definición, tipos de IMF`s y metodologías de aplicación.....	4
1.2 Las microfinanzas como respuesta a la existencia de mercados financieros incompletos.....	7
1.3 La población objetivo de las Microfinanzas: la microempresa informal.....	10
<b>III. Capítulo 2 El sector de las microfinanzas en Argentina y Brasil</b> .....	14
2.1 Estado de situación de las microfinanzas en Argentina	
2.1.1 Argentina y su configuración socio-económica a partir de 1970: condiciones locales para el desarrollo de las microfinanzas.....	15
2.1.2 Cuantificación de la demanda de microcréditos en Argentina.....	19
2.1.2.1 Caracterización de la demanda potencial de microcréditos: el caso de la Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano.....	20
2.1.3 Situación de la oferta de microfinanzas en Argentina.....	24
2.1.3.1 Breve reseña del desarrollo de las IMF`s en Argentina.....	24
2.1.3.2 Las IMF`s que operan actualmente y sus dificultades.....	25
2.1.4 Esfuerzos hacia la consolidación del sector.....	29
2.2 La situación de las microfinanzas en Brasil.....	31
2.2.1 Breve desarrollo histórico de Brasil y su configuración socio-económica: Contexto propicio para el desarrollo de las microfinanzas en Brasil.....	32
2.2.2 Razones del escaso desarrollo de las microfinanzas en Brasil.....	39
2.2.3 Fuerte presencia de demanda potencial de microcréditos en Brasil.....	41
2.2.4 La oferta de microfinanzas en Brasil.....	43
2.2.4.1 Cuantificación de la oferta de microfinanzas en Brasil.....	47
<b>IV. Capítulo 3 Las microfinanzas y su impacto social</b> .....	50
3.1 La evaluación del impacto social de las microfinanzas.....	51
3.2 Distintas visiones sobre la profundización del impacto social de las microfinanzas.....	53
3.2.1 La visión minimalista del crédito.....	53
3.2.1.1 El Banco Rakyat de Indonesia como exponente del enfoque minimalista.....	54
3.2.1.1.1 Impacto social de los servicios financieros provistos del BRI.....	57
3.2.1.1.2 Debilidades del enfoque del BRI.....	57
3.2.2 El enfoque integral de las microfinanzas o “microcredit plus”.....	58
3.2.2.1 Formas de llevar adelante el enfoque integral.....	59
3.3 Estudios de impacto.....	62
3.3.1 Entrega vinculada: los SHG en la India.....	63
3.3.1.1 Resultados.....	64
3.3.2 Entrega paralela: PRO MUJER.....	66
3.3.2.1 Diseño del servicio integral de desarrollo empresarial.....	67
3.3.2.2 Impacto social del servicio.....	69
3.3.3 Entrega unificada: CRECER (Crédito con Educación Rural).....	71
3.3.3.1 Metodología de acción y resultados.....	72
3.4 Lecciones aprendidas.....	74
3.5 Debate entre profundización del impacto y autosustentabilidad financiera.....	76
3.6 El rol del Estado como promotor del impacto social de las microfinanzas.....	78
<b>V. Capítulo 4 Conclusiones</b> .....	81
<b>VI. Bibliografía</b> .....	85
<b>VII. Anexos</b> .....	88

## Introducción

Existe un amplio consenso acerca de que el casi imposible acceso al mercado financiero formal que enfrentan amplios sectores carenciados de los países en desarrollo es una de las principales restricciones para desarrollar sus potencialidades y mejorar su calidad de vida. La experiencia internacional ha mostrado que las microfinanzas se están convirtiendo en uno de los instrumentos más eficaces para superar tales restricciones. En efecto, en distintos países del mundo, particularmente en Asia (Bangladesh e Indonesia) pero también en América latina (Bolivia y Perú), han avanzado distintos proyectos de microfinanzas exitosos.

Según estudios del CGAP (The Consultative Group to Assist the Poor), existen más de 10 millones de clientes potenciales de microcrédito en América Latina, de los cuales casi 7 millones viven en países grandes que prácticamente no cuentan con técnicas microfinancieras reconocidas, como ser Argentina, Brasil, México y Venezuela. Mientras crecen los sistemas bancarios en estos países, las tendencias a desarrollar instituciones de microfinanzas especializadas son muy débiles.

Esta realidad demuestra que existe un espacio grande para que las instituciones dedicadas al microcrédito expandan sus servicios hacia los sectores más pobres. Sin embargo, problemas como la falta de un marco regulatorio apropiado, los altos costos de transacción que implica la gestión de este tipo de programas, la falta de capacidad institucional para su realización y la escasa información sobre su impacto en la parte más pobre de la población, hacen que los gobiernos y especialmente los encargados del diseño de políticas miren con alguna desconfianza los programas microfinancieros.

En este contexto, el presente proyecto se propone, por un lado, analizar la situación que presentan las microfinanzas en Argentina y Brasil, determinar las razones que limitaron su expansión, y los instrumentos que serían necesarios para promover su desarrollo.

Por otro lado se propone analizar cómo potenciar el impacto social de los programas microfinancieros en la lucha contra la pobreza a través de estrategias que permitan contribuir a la transformación de economías de subsistencia en economías sustentables y generadoras de excedente.

El trabajo consta de tres módulos. En el módulo I se realiza una descripción general de las microfinanzas en lo que se refiere a los distintos elementos que la componen y la justificación de su puesta en práctica. En relación al primer punto se analizan los distintos tipos de Instituciones encargadas de practicarlas, las técnicas utilizadas y su población objetivo, la población en situación de vulnerabilidad social. Respecto al segundo punto, se recurre al concepto de información imperfecta en los mercados financieros, y a los problemas derivados de la presencia de ésta para desarrollar la necesidad de la implementación de políticas basadas en el microfinanciamiento.

El módulo II se orienta a abrir nuevas sendas para el análisis de las microfinanzas en Argentina y Brasil, a comprender las razones de su limitado crecimiento, así como las de su potencial desarrollo, a evaluar su situación actual y las estrategias necesarias para su progreso y fortalecimiento.

El módulo III, por último, desarrolla la discusión existente en la literatura en relación al impacto social que las microfinanzas generan sobre su población objetivo, el microempresario informal. Asimismo, desarrolla la polémica sobre la forma en que estos impactos pueden ser profundizados a través de estrategias que tiendan a transformar cualitativamente el carácter de los microemprendimientos de subsistencia. Para ello se

toman distintos estudios de caso internacionales exitosos en lo que se refiere no solo a metas económico-financieras sino también de índole social. Por último, dentro de esta sección, se introduce al Estado como actor fundamental para el desarrollo exitoso de toda iniciativa tendiente a consolidar el sector de las microfinanzas.

## **1. Introducción a las microfinanzas**

La pobreza debe considerarse como la expresión sintomático de un problema de gestión social, la consecuencia de aplicaciones inadecuadas de leyes de mercado y/o políticas gubernamentales que ejercieron otras prioridades sobre la dimensión humana (Bonilla, 2001).

En el gran espectro de la pobreza ocupan un rol fundamental las microempresas informales, los grupos familiares del sector informal que subsisten a pesar de carecer a las fuentes tradicionales de crédito. Aun cuando no son considerados por la banca tradicional, estas unidades económicas han adquirido un rol creciente en lo que a generación de ingresos y empleo se refiere alrededor del mundo y se han convertido en la principal estrategia de sobrevivencia de la creciente población envuelta en situaciones de vulnerabilidad social. Es por ello que es de fundamental importancia procurar el desarrollo de estas microempresas mediante el acceso a fuentes de financiamiento y lograr así incrementos en su productividad, consolidación de su inserción mercantil y, como consecuencia, el aumento significativo del ingreso laboral que en ellas se genera.

Claramente esta demanda particular de servicios financieros no puede ser satisfecha por las tecnologías tradicionales de los bancos comerciales, basadas en requerimientos de activos hipotecarios como garantía, estados financieros auditados y otros documentos oficiales, inadecuados para la realidad de la microempresa. Es por ello que durante las últimas dos décadas se produjo en Latinoamérica un cambio fundamental en la concepción acerca del modelo que facilita el acceso a servicios financieros de la población de muy bajos recursos. A partir de la década de los Ochenta surgieron Instituciones para las cuales el principal problema no era adaptar los microempresarios al sistema financiero existente, sino más bien lo contrario, adaptar el sistema a las necesidades de estos individuos. Es decir, durante su desarrollo se han encargado de modificar las prácticas tradicionales de la banca creando un sistema bancario basado en la confianza mutua, participación, responsabilidad y creatividad. Estas Instituciones Microfinancieras (IMF's) basaron su acción bajo un objetivo común, la concepción de que acceso a los servicios microfinancieros integrales permitiría amortiguar los excesos y faltantes en el flujo de caja de los hogares, así como mejorar el potencial de generación de recursos de sus negocios, típicamente de carácter informal.

### **1.1 Las Microfinanzas: Definición, tipos de IMF's y metodologías de aplicación.**

No existe un consenso claro acerca del significado de las microfinanzas. En la mayoría de los casos se las vincula con la prestación de servicios financieros a sectores de bajos recursos mediante esquemas especialmente diseñados para atender las necesidades y circunstancias particulares de ellos. En la misma línea, algunos autores vinculan el desarrollo de las microfinanzas con la necesidad de enfrentar las fallas existentes en el mercado financiero. En palabras de Morduch (1996) *“las microfinanzas intentan combatir la pobreza y desarrollar la capacidad institucional de los sistemas financieros, descubriendo diversas maneras de prestar (con bajos costos) a hogares cadenciados”*.

Autores, como Rahman (2000), coinciden con estas definiciones parcialmente al considerar como población objetivo de las microfinanzas no solo a aquellos sectores de bajos ingresos sino también a todo el espectro tradicionalmente excluido del sistema financiero formal.

Sin embargo, y específicamente en esquemas de alto racionamiento crediticio, dichos excluidos adoptan una proporción y una heterogeneidad considerable, que van desde aquella parte de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) hasta los propietarios de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), tornándose imposible la adecuación de herramientas que sean funcionales tanto a las necesidades de una como de las otras categorías dentro. Por ende, es de suma importancia tener en claro qué se concibe como microfinanzas al momento de diseñarse un Programa ya que de ello dependerá la definición de la población objetivo a alcanzar y de la claridad respecto de ésta el éxito o fracaso en la implementación y desarrollo de la Propuesta.

A los fines de este trabajo, se abordará el estudio de las microfinanzas desde la provisión de éstas a aquellos sectores de bajos recursos, generalmente insertos en estrategias de sobre vivencia mediante la puesta en marcha de microempresas informales. Desde esta perspectiva, la idea central que encierran las microfinanzas es conceder diversos servicios financieros a los más necesitados con el único fin de ayudarles a salir del círculo vicioso de la pobreza mediante el aumento de sus ingresos y ahorros. Asimismo reconocen como factor fundamental del progreso, el desarrollo de las habilidades innatas de los sectores carenciados, habilidades usualmente inutilizadas o subutilizadas por el contexto. Si dichas habilidades se desarrollan mediante la mera provisión de los servicios o si las IMF's adoptan estrategias innovadoras para ello es uno de los debates más fuertes en el ámbito de las microfinanzas, el cual será discutido en el apartado referido al Impacto Social de las Microfinanzas (vease módulo 2).

Las Organizaciones encargadas de la provisión de servicios microfinancieros inclusivas alrededor del mundo se conocen como Instituciones Microfinancieras (IMF's). Las mismas surgieron desde el sector privado, con finalidades, lógicas de intervención y estructuras de propiedad diferentes, pero con un objetivo único común, proveer a la población marginada, tradicionalmente excluida de crédito, con éste.

Varias son las formas de clasificación que en la literatura especializada se utilizan para agrupar a las IMF's. Una posible clasificación de éstas puede realizarse de la siguiente manera:

- **Organizaciones no gubernamentales (ONG):** Dado que no poseen ánimo de lucro, su principal finalidad es la compensación social y la promoción económica. No están sujetas en su gestión financiera al Estado ni a la regulación que rige las instituciones financieras formales. Las ONG pueden conceder préstamos a sus beneficiarios pero no pueden captar recursos del público con el fin de prestarlos constituyendo ello su mayor limitación.

En la Argentina, la mayoría de las Instituciones dedicadas a las Microfinanzas se alinean bajo esta categoría. Entre ellas pueden mencionarse Avanzar, Mujeres 2000, Grameen Mendoza y Banco Mundial de la Mujer de Córdoba.

- **Instituciones financieras:** Dentro de ellas se realiza la siguiente división:
  1. **Graduadas:** Instituciones, originariamente actuando como ONG's en el campo de las microfinanzas, que han sido formalizadas en el sentido de su ingreso al sistema financiero formal a fin de acceder a fuentes alternativas de financiamiento y satisfacer así la creciente demanda potencial alrededor de su esfera de acción. Han sido pioneras en este esfuerzo entidades como BancoSol (Bolivia), el primer Banco

creado en 1992, seguido por Finansol (hoy Finamérica) en Colombia, la Caja Los Andes en Bolivia, y la Financiera Carpía en El Salvador. Los esfuerzos dirigidos a promover este fenómeno denominado “upgrading” predominaron en la década de los Ochenta.

Buscan combinar la promoción social con el objetivo de autosuficiencia, el manejo financiero eficiente de las operaciones de préstamo y la ampliación de la oferta de servicios microfinancieros a un mayor número de prestatarios (servicio de ahorro, seguros, etc.). El reto primordial de estas Instituciones especializadas en el microcrédito, es mantener la dualidad de propósitos y no permitir que el objetivo de eficiencia financiera supere el objetivo social.

- 2. Cooperativas de ahorro y crédito:** También conocidas como Cajas de Crédito o Credit Unions. Financiamiento a través del capital autogenerado ya que los ahorros recibidos son la principal fuente de fondos para realizar los servicios de préstamo. Se trata por tanto de una metodología financiera autosuficiente constituida por un grupo de personas en forma libre y consensuada a fin de satisfacer, mediante la constitución de un Fondo Común, necesidades relacionadas con los servicios financieros de los cuales originalmente se encuentran excluidos. Por ende, son esencialmente versiones formalizadas de asociaciones de ahorro y crédito en rotación (ROSCAS), en donde las personas que desean tomar crédito se reúnen espontáneamente para otorgarse préstamos y cobrarse interés.

Debido a las bajas tasas de interés cobradas, se dificulta la generación de nuevo capital presentándose en varias ocasiones un importante racionamiento de crédito.

Entre las Uniones de Crédito se destacan COOMULDESA (Colombia) y COSAMI (México).

- 3. Bancos comerciales:** Los que han tenido éxito en el sector de las microfinanzas han sido aquellos que han separado los programas de microcréditos del resto de su labor bancaria. Entre ellos se pueden destacar el Banco Rakyat de Indonesia, el Banco Wiese de Perú y el Banco de Nova Scotia de Guayana.

Si bien diversas, los distintos tipos de IMF's descansan en un factor común: la búsqueda de equilibrio entre la necesidad de descentralización (el elevado número de transacciones obstruiría cualquier sistema centralizado) y el mantenimiento del control y de los estándares.

Para alcanzar dicho objetivo, los métodos de trabajo utilizados por estas IMF's se reducen generalmente a las siguientes cinco categorías:

- 1. Grupos solidarios:** Formados por un conjunto de entre cuatro u ocho personas unidas por un vínculo común que se organizan con el fin de acceder al servicio del crédito. La presión social actúa como garantía para el cumplimiento del compromiso crediticio. Si uno tiene una dificultad, el resto tiene que hacerse cargo porque de lo contrario no reciben préstamos futuros. En muchos casos, se aplica también la posibilidad de ahorro: se desarrollan fondos de emergencia dentro del grupo. Cada miembro ahorra un porcentaje de su préstamo y lo ubica en un fondo común que sirve como una red de

seguridad al facilitar la devolución de los reembolsos o como aval para los subsiguientes créditos solicitados.

2. **Uniones de crédito:** Metodología financiera implementada por las Cooperativas de Ahorro y Crédito. Se requiere que los miembros establezcan y mantengan una cuenta de ahorro para poder recibir un crédito. Este “ahorro forzoso” disminuye los riesgos ya que se utiliza como garantía. Los créditos concedidos son un múltiplo de los ahorros de los miembros.
3. **Bancos comunales:** El primer paso para que esta metodología se ponga en marcha es que la IMF promotora establezca oficialmente el banco comunal, que deberá estar formado por personas unidas voluntariamente con el objetivo de ayudarse mutuamente en el acceso al crédito. Luego de organizar y formar a los miembros, se traspasa un volumen determinado de capital inicial, el cual se divide en préstamos individuales entre los integrantes del Banco Comunal. Al devolver el primer préstamo, se podrá obtener un segundo inmediatamente cuya cuantía quedará determinada por los ahorros que él mismo haya acumulado durante la vida del primer préstamo a través de contribuciones semanales.
4. **Préstamos individuales:** Metodología más sencilla aplicada por todas las Instituciones Microfinancieras en algún momento de su desarrollo. La forma en que generalmente se respaldan este tipo de créditos es mediante aval de terceros, lo invertido o algún bien personal en forma de garantía, etc.
5. **Fondos rotarios:** Consiste en un grupo de personas que se unen cada cierto tiempo para aportar a un fondo de ahorro común una determinada cantidad de dinero, la cual, acumulada a las anteriores aportaciones, se irá repartiendo por turnos entre todos los miembros de la asociación. Siempre debe haber un líder del grupo, el cual debe encargarse del cuidado de los fondos. Gracias a la devolución de los préstamos concedidos junto con los intereses causados, el fondo podrá tener una duración ilimitada, si está correctamente gestionado.

## **1.2 Las microfinanzas como respuesta a la existencia de mercados financieros incompletos**

Las microfinanzas surgen como una respuesta innovadora ante la existencia de mercados financieros incompletos, es decir, ante la presencia un grupo considerablemente grande de la población mundial que desea pero no puede acceder al crédito como modo de financiamiento, ante la imposibilidad de cubrir con la reinversión de sus utilidades las necesidades de inversión de sus emprendimientos<sup>1</sup>. Dicha insuficiencia es la causante

---

<sup>1</sup> En caso de no existir, es decir en un contexto de información completa y simétrica, en virtud del cual el deudor y acreedor tienen acceso a igual información, el contrato de crédito es relativamente fácil de establecer. El acreedor conoce a cierta ciencia las características del proyecto, tanto sus flujos de caja como las probabilidades asociadas al éxito y fracaso del mismo. El riesgo de quiebra está presente pero el acreedor



fundamental del círculo vicioso al que se encuentra sometidos esta población, que parte de niveles muy bajos de inversión al iniciar sus microempresas y que redundan inevitablemente en el siguiente ciclo productivo: escasa inversión – escasa generación de ingresos – escasa capacidad de ahorro destinada a inversión en el próximo período y así sucesivamente. En este contexto gran cantidad de microemprendimientos, con altas posibilidades de éxito, dejan o ni siquiera llegan a existir debido a la falta de financiamiento con la que se enfrentan.

Por ende la solución al problema planteado implica encontrar estrategias para lograr que el crédito sea un instrumento inclusivo, disponible para todos aquellos que quieran desarrollar sus capacidades y así romper con la barrera planteada e iniciar un proceso de crecimiento, que tomará un ritmo más o menos acelerado, dependiendo de características de tipo estructural que presenten quienes se encuentren a la cabeza del proceso, como por ejemplo el capital humano acumulado por el emprendedor, sus redes y lazos de confianza, etc. Es decir, las microfinanzas, al ocuparse de los sectores más marginados y desprotegidos, asumen generalmente el doble rol de proveedores de servicios financieros y de acompañantes y promotores del proceso de desarrollo de la microempresa, a fin de superar también este último tipo de restricciones mencionadas.

La información imperfecta da lugar a la existencia de asimetría de información. Existe información asimétrica en un contrato financiero cuando el deudor cuenta con información que el acreedor ignora. Esta asimetría concierne al acreedor siempre que el deudor pueda usar la mayor información en su beneficio personal y para que ello ocurra deben concurrir tres factores:

- El deudor viola el contrato ocultando información sobre las características o los ingresos efectivos del proyecto. Si el deudor logra ocultar el verdadero riesgo de su proyecto informando de una probabilidad de éxito ( $as'$ ) mayor a la real ( $as$ ) retendrá una mayor parte del valor esperado del proyecto que actuando honestamente. El cociente  $as/as'$  es una buena medida del grado de asimetría informativa.
- El acreedor no cuenta con la información ni el control suficientes sobre el deudor como para evitar la defraudación;
- Existe riesgo de repago de la deuda y responsabilidad limitada para el deudor. Si la deuda es segura la información asimétrica es irrelevante.

La información asimétrica altera el funcionamiento eficiente del mercado de crédito. La asimetría informativa en los mercados financieros puede adoptar cualquiera de las siguientes formas: selección adversa, riesgo moral y costos de monitoreo.

- **Selección adversa:** el acreedor no es capaz de distinguir entre proyectos con diferentes niveles de riesgo al momento de asignar el crédito.
- **Riesgo moral:** habilidad del deudor para aplicar los fondos a un uso distinto al acordado con el acreedor, amparado en la información y control parciales con que cuenta éste último. Se presenta luego del otorgamiento del crédito.

---

toma las precauciones necesarias en la forma de una tasa de interés más alta en el estado favorable. En este contexto el racionamiento no se presentaría sino que el contrato de crédito se realizaría a distintos precios de acuerdo al riesgo inherente al proyecto, objeto del financiamiento.

- **Costos de monitoreo:** Al igual que el riesgo moral, los costos de monitoreo se vinculan a una acción oculta por parte del deudor, en este caso aprovechando su superioridad informativa para declarar ganancias inferiores a las reales.

La severidad del problema informativo lleva a los acreedores a interrumpir el crédito a pesar de existir una demanda potencial. Ello diferencia al mercado financiero de otros mercados, en el que los productores hacen frente a una situación de exceso de demanda elevando el precio. Ante aumentos sucesivos en el rendimiento requerido debido a la demanda excedente, el acreedor opta por no prestar en vez de aumentar la tasa de interés evitando así el quedarse solo con los proyectos más riesgosos, y con una escasa posibilidad de repago.

Los buenos deudores tratan de transmitir una señal de la calidad de su proyecto con el fin de evitar el sobrecosto de financiamiento que nace de la desinformación del acreedor. Las garantías, el uso de fondos propios y las cláusulas contractuales son señales frecuentemente empleadas; así como también la disponibilidad de fuentes fidedignas de información sobre el negocio, como ser informes contables auditados, registro de transacciones formalizadas, etc. La imposibilidad de contar con dichos recursos es lo que permite encontrar el origen del racionamiento de crédito y otros servicios financieros para gran cantidad de demandantes potenciales de crédito.

En base a lo expuesto, la exclusión del sistema financiero formal de los sectores de bajos recursos se entiende y produce porque éstos presentan las siguientes características:

- Falta de garantías formales
- Falta de regularidad en sus ingresos ya que en su gran proporción se encuentra inserta en lo que se conoce como la economía informal, cuya expresión generalmente visible es el microemprendimiento con dos rasgos básicos: vulnerabilidad e inestabilidad.
- Relacionado con su pertenencia en el sector informal, los oferentes de crédito encuentran sumamente costosos el monitoreo de gran cantidad de pequeños créditos insertos en el mundo informal.

Hulme y Mosley aportaron dos razones más por las cuales hay una falta de mercado para el desarrollo del sector bajo análisis. La primera es que el mercado de seguros que podría suplir la carencia de garantías formales por parte de estos sectores no está dispuesto a asumir el riesgo que implica asegurar a éstos. La segunda razón sostiene que los microemprendedores, aunque con oferta disponible de crédito y seguro de por medio, no estarán dispuestos a tomar un crédito ya que presentan aversión al riesgo de no conseguir pagar el crédito comprometido.

Las entidades sin fines de lucro ante los problemas de información imperfecta y la inadecuación de estos sectores de proveer mecanismos tendientes a suplir esta falla de mercado (como ser garantías convencionales, métodos contables de recolección de información formalizados, etc.), desarrollaron tecnologías basadas en el uso de información privada y seguimiento directo, permitiendo brindar crédito de manera sostenible y con posibilidad de expansión. De este modo se desarrollaron a principios de la década de los Noventa las “tecnologías de microcrédito”, las cuales fueron implementadas en diversas organizaciones de la región, a través del aprendizaje de las “mejores prácticas” que iban surgiendo de las diferentes experiencias internacionales. Estas técnicas han demostrado que a través del adecuado diseño en los contratos y en los sistemas de incentivos, los sectores

de menos recursos no necesariamente poseen un alto riesgo crediticio y, a su vez, han expresado que la población de bajos ingresos cuentan con un gran potencial de ahorro y una fuerte capacidad de repago (Ozomeck, 2005).

A modo de ejemplo, a continuación se exponen algunas de las técnicas utilizadas por las IMF's que permiten reducir, y en algunos casos hasta eliminar, los problemas de información de los mercados de crédito revolucionando así el resultado de ciertas teorías de los mercados crediticios:

- Promesa de préstamos sucesivos en monto creciente (aplicación de incentivos dinámicos).
- Las oficinas comerciales se encuentran ubicadas cerca de las zonas donde los prestatarios viven o desarrollan sus actividades y las transacciones se realizan de la forma más simple posible lográndose así pequeños costes de transacción y de oportunidad para los prestatarios. Por su parte la inserción territorial de las IMF's les permite acceder a información de la microempresa para su posterior adecuada evaluación, y también lograr un mejor acompañamiento y monitoreo del desarrollo de la misma reduciendo así el riesgo de no devolución de los créditos.
- Los procedimientos para solicitar, estudiar y aprobar un nuevo crédito son ágiles y flexibles. Generalmente se sugiere que los nuevos clientes sean recomendados por los antiguos quienes los conocen mejor o por otros microempresarios de la misma área de trabajo.
- Ausencia de garantías: se proponen en su reemplazo las garantías solidarias, las presiones sociales o los requisitos de ahorro como forma de aplacar la ventaja del microempresario derivada de la asimetría de información existente.
- Uso de aquellas metodologías que sirven para delegar la toma de decisiones y la puesta en marcha de las actividades en los propios clientes, como ser comité de evaluación compuesto por emprendedores de la zona a financiar, rol de promotores de crédito conferido a los prestatarios, etc.

### **1.3 La población objetivo de las Microfinanzas: la microempresa informal.**

Debido al racionamiento creciente de crédito, fenómeno agravado en los últimos años en las denominadas economías emergentes, ha tomado tamaños considerables el espectro de microempresas, pequeñas y medianas empresas excluidas del sistema financiero formal. Dentro de éstas, y de acuerdo a la definición elegida, el sector de las microfinanzas focaliza sus servicios y esfuerzos a los sectores más desprotegidos del territorio al que alcanzan, sea éste regional, municipal, provincial y/o nacional.

Los sectores de bajos ingresos, en contextos de altos niveles de desocupación y ante la imposibilidad de acceder al mercado laboral formal o a relaciones laborales que impliquen un sueldo fijo debido a su baja calificación laboral, recurren a estrategias de sobrevivencia basadas en el “autoempleo” precario, como ser la prestación de servicios no calificados, la

producción de artesanías, o la venta ambulatoria. La microempresa informal se erige como la expresión más común de dichas estrategias, enmarcadas todas ellas en lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denomina el Sector Informal. Dentro de este sector es donde las microfinanzas encuentran sus potenciales demandantes.

El concepto de Sector Informal tuvo su origen en los años `70 a fin de introducir un fenómeno que estaba reproduciéndose en muchas partes del mundo. Aunque no existe una definición precisa del concepto, la OIT lo usa para describir las actividades de los sectores trabajadores marginados incluidos en la Población Económicamente Activa (PEA), pero que no están reconocidos, protegidos o regulados por las Autoridades Públicas. En el caso de WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing), la economía informal se define como: *“Todos los trabajadores (rurales y urbanos) que no gozan de un salario constante y suficiente, así como todos los trabajadores a cuenta propia-excepto los técnicos y los profesionales- forman parte de la economía informal. Los pequeños comerciantes y productores, los microemprendedores, los empleados domésticos, los trabajadores a cuenta propia que trabajan en sus respectivas casas y los trabajadores ocasionales (los lustradores, los transportistas, la gente que trabaja a domicilio, por ejemplo en la confección o en la electrónica, y los vendedores ambulantes) integran la categoría informal de la economía”*

La Economía Informal, caracterizada por la precariedad del puesto de trabajo en que está inserto el sujeto (actividades laborales mal remuneradas no reconocidas o protegidas por la Ley, protección social inadecuada, falta de representación y voz, etc.) ha tomado magnitudes considerables en el contexto de competencia global presente alrededor del mundo. Victor E. Tokman propone considerarla como el resultado de la descentralización y la reorganización de la producción y del proceso del trabajo a nivel global. La globalización ha contribuido a la flexibilización e informalización de las relaciones de producción y empleo generadas. Más y más firmas, en vez de utilizar mano de obra formal concentrada en un único lugar de trabajo, recurren a la descentralización en la producción y la reorganización del trabajo mediante la formación de numerosas pequeñas unidades productivas más flexibles y de bajo costo, las cuales se mantienen no registradas y en la informalidad (OIT, 2002). Un ejemplo concreto de ello lo constituye el escándalo alrededor de los talleres textiles argentinos basados en la informalidad y sobreexplotación, vinculados la mayoría de éstos a reconocidas marcas y empresarios textiles. Los mismos, mediante esta descentralización “feudal”, han logrado una marcada reducción de sus costos y consecuentemente, ganancias extraordinarias a costa de un marcado déficit en lo que a trabajo decente se refiere.

Así se ha ido generando en la mayoría de los países del mundo, inclusive en aquellos industrializados, un proceso dualizador, produciéndose una marcada segmentación entre la economía informal de marcada precariedad y el sector de la economía moderna, inserto y funcional al sistema vigente y por ende moviéndose a igual ritmo que éste. En este contexto la microempresa informal (a diferencia del microempresario del sector moderno que busca el desarrollo de una actividad por cuenta propia en donde pueda desarrollar sus potencialidades) se origina ante la necesidad del sujeto informal que se encuentra absolutamente constreñido a crearse de inmediato alguna fuente de ingreso ante su situación de precariedad. Así nacen la mayoría de las microempresas con ciertos rasgos comunes (Carbonetto, 2001; Kantis, 2004):

- Carencia de capital y garantías.

- Insuficiencia tecnológica: técnicas basadas en mano de obra intensivas. Ello trae aparejado jornadas laborales sumamente extensas.
- Bajo grado de calificación tanto técnica como comercial y administrativa. Por ende, una menor capacidad de evaluación estratégica debido a la elaboración de proyectos en base a menor acceso a la información y utilizando menos herramientas de evaluación y planificación de proyectos.
- Escasa capacidad de generación de excedente económico.
- De los puntos anteriores se derivan los problemas y el aprendizaje una vez que están en el mercado, lo que se manifiesta en la presencia de niveles de ingresos altamente irregulares. Los microemprendimientos más pobres tienden a mostrar una menor tasa de resolución de problemas inherentes al desarrollo del negocio debido a una menor plataforma de capacidades empresariales en mercados cada vez más competitivos.
- Informalidad.
- Derivados de los puntos anteriores, las escalas de los proyectos son menos ambiciosas, la presencia de emprendimientos basados en el conocimiento es poco frecuente así como también es menor su orientación exportadora. Además sus bases competitivas se sustentan más intensivamente en ofrecer precios bajos y en atender mercados de consumidores individuales, mientras que los emprendedores de segmentos más acomodados explotan más las fuentes de la innovación, las oportunidades de negocios en el exterior y se articulan a través de sus ventas con otras empresas, es decir, que se insertan en mercados más sofisticados.

Las razones por las que la microempresa informal presenta esta serie de características que las diferencia claramente de la microempresa del sector moderno y que minan su desarrollo debe encontrárselas en el perfil de quienes llevan adelante dichas actividades.

Un estudio realizado por Kantis (2004) define una serie de factores que tienden a construir u obstaculizar el nacimiento y desarrollo de los microemprendimientos. Estos, que nos permiten entender las razones por las que las microempresas informales presentan las características mencionadas, son los siguientes:

- **Condiciones económicas y sociales:** la estructura social incide en el perfil de los hogares de los cuales surgen los potenciales emprendedores. Sociedades con mayor fragmentación social redundará en menores posibilidades de acceso a la educación o a ingresos básicos que les permitan ahorrar para emprender. Asimismo el nivel de ingreso de las sociedades influye en el desenvolvimiento de los emprendimientos. Hogares con mayor PBI per capita inciden favorablemente tanto sobre el volumen de la demanda como sobre su perfil, ensanchando el espacio de oportunidades para el surgimiento de nuevas empresas basadas en la diferenciación de la oferta y el conocimiento. Por otra parte, las condiciones macroeconómicas inciden sobre el contexto en el cual los emprendedores identifican oportunidades y deciden si van a emprender.
- **Cultura y sistema educativo:** la familia, el sistema educativo, las empresas en las que trabajaron antes y los medios de comunicación definen contextos especialmente influyentes sobre la cultura e inciden en la formación de la motivación para emprender. Es decir la acumulación de capital humano de un individuo, factor

fundamental para el crecimiento de una microempresa, está directamente relacionado con los factores socio-educativos mencionados.

- **Estructura y dinámica productiva:** la estructura productiva puede contribuir en diverso grado y forma al desarrollo de competencias emprendedoras en la población trabajadora y en la formación de sus redes de relaciones. Las empresas PyME, por ejemplo, suelen ser consideradas buenos "yacimientos" de emprendedores debido a que en ellas las personas alcanzan una comprensión más global de la función empresarial que en las grandes corporaciones (Mason 1997). Los microempresarios informales tienden a no tener contacto con estas realidades productivas, lo que sumados a factores de carácter estructural (como los anteriormente mencionados) erosiona la capacidad de desarrollo de su unidad económica.
- **Aspectos personales:** esta categoría se refiere al perfil del emprendedor y a las competencias para emprender (propensión a asumir riesgos, tolerancia al trabajo duro, capacidad de gestión, creatividad, etc.) y se deriva, en gran medida, de todos los puntos anteriormente mencionados. Por definición, las capacidades emprendedoras inciden sobre los distintos eventos del proceso emprendedor y, tal como se indicó en los párrafos anteriores, están influidas por los ámbitos familiar, educativo y laboral. Los enfoques más reduccionistas del fenómeno emprendedor tienden a concentrarse exclusivamente en este factor.
- **Redes del emprendedor:** la existencia de redes sociales, institucionales y comerciales puede facilitar el proceso emprendedor. La carencia de éstas por parte de las microempresas informales, especialmente aquellas denominadas verticales, limitan el acceso a canales de información

De lo puntos examinados se desprenden los tipos de carencias mencionadas del microemprendimiento informal y la intensidad que cada una de éstas presentan dependerá del grado de intensidad que presenten las características socio-económicas resaltadas.

A fin de un adecuado diseño e implementación de un Programa de Microfinanzas es de fundamental importancia identificar y comprender las características básicas de su población objetivo, los sectores de bajos recursos, y de la dinámica en que generalmente se hallan insertos, la microempresa surgida desde la necesidad y por ende reflejando ésta.

## **2. El sector de las microfinanzas en Argentina y Brasil**

En la mayoría de los países de América Latina, a partir de los años '50, se tornó cada vez más evidente la aparición, y la rápida expansión, de un importante excedente de fuerza laboral que no hallaba lugar en el circuito moderno la economía. La explosión demográfica de mitad de siglo y la insuficiente acumulación de capital productivo fueron causas esenciales de un fenómeno de marginación ocupacional y tecnológico – y consecuentemente sociocultural – que llegó a afectar en los años '70 a porciones altamente significativas de la población urbana de numerosos países de América Latina. Estas poblaciones marginadas se refugiaron en el autoempleo precario ante el creciente proceso de dualización tecnológica y social.

En este contexto de precarización laboral e informalidad creciente, presente en la mayoría de los países latinoamericanos a partir de los años '50, deben diferenciarse los casos de Argentina y Brasil. En ambos países, el crecimiento económico durante la posguerra, productos de sus respectivos procesos de industrialización vía sustitución de importaciones, se extendió hasta avanzados los años '70. La generación de puestos de trabajo industriales permitió que las realidades de la microempresa informal y el autoempleo precario no se presentasen a escala nacional, como históricamente sí lo hicieron en países como Bolivia y Perú. Sin embargo, ambos procesos tuvieron ámbitos de cobertura diferentes. En el caso de Brasil, la industrialización fue sumamente asimétrica, relegándose ciertas regiones, como la del Nordeste, y configurándose como realidades de creciente desempleo estructural y proliferación de microempresas informales. Así, se explica la gran disparidad regional que se observa hoy en Brasil, producto en gran medida de dicho proceso modernizador. Por el contrario, el fenómeno de heterogeneidad productiva y de dualización socio-ocupacional no se hizo visible en Argentina hasta avanzados los años '70. Por ende, sin desempleo estructural significativo a nivel nacional, el autoempleo precario casi no tenía incidencia en Argentina.

Sin embargo, a partir de los cambios estructurales sufridos en estos países a partir de la década de 1970, pero agudizados en 1990 producto de la aplicación de políticas neoliberales de apertura indiscriminada comercial y financiera, privatización, etc., la realidad socio-económica y política-institucional de ambos países se deterioró rápidamente. La presencia de altos niveles de pobreza, desempleo y de pauperización laboral se hicieron presentes, en un contexto de globalización de mercados, lo que incrementó la vulnerabilidad de ambos países sudamericanos.

Ante este nuevo contexto, la masa creciente de población, marginada de los canales formales del mercado, recurrió a distintas estrategias de sobrevivencia, siendo la expresión más visible de éstas, como se recalcó en muchas otras experiencias latinoamericanas, la microempresa informal. Así, también se hizo visible la necesidad de políticas adaptada a esta creciente realidad de microempresas informales, presentándose el microcrédito, como una de las herramientas de mayor potencial para ello.

En este contexto, se abordarán los procesos, características y determinantes, que llevaron a que Argentina y Brasil se presenten en la actualidad como mercados de incipiente pero potencial desarrollo en lo que a microfinanzas se refiere. Se analizarán las situaciones que presentan actualmente en este campo. Asimismo, se resaltarán las similitudes y diferencias en los procesos de conformación y consolidación de sus mercados microfinancieros respectivos y se delinearan estrategias necesarias para su desarrollo y fortalecimiento.

## **2.1 Estado de situación de las microfinanzas en Argentina**

### **2.1.1 Argentina y su configuración socio-económica a partir de 1970: condiciones locales para el desarrollo de las microfinanzas**

Desde mediados de la década de los 70', Argentina sufrió los impactos de la globalización financiera y de la dislocación de los procesos productivos. A partir de allí el país comenzó a experimentar los mismos síntomas de dualización técnico-ocupacional, de informalidad y de "invento de fuentes de ingreso" que, como se describió, fueron nota persistente en el desarrollo del resto de la región latinoamericana.

A partir de 1973, la presencia de un nuevo mercado financiero poco regulado, con excedente de liquidez y dispuesto a prestar el dinero sobrante, resultado de la alza en el precio del petróleo y de las ganancias aparejadas a ello de los grandes productores petroleros, fue el fenómeno mundial que impactó en la Argentina en forma decisiva. En un contexto de altas tasas de interés, a fin de atraer dichos capitales excedentes, la inversión especulativa se presentó en el país como la opción más redituable para los principales agentes económicos, en detrimento de las actividades de índole productiva. El capital tendió a quedar suspendido del ciclo de la producción y a ser desplazado al circuito financiero.

Desde la perspectiva de Minsky, gran cantidad de firmas consideradas sólidas se convirtieron en especulativas, es decir sus ganancias corrientes dejaron de ser suficientes para garantizar un pago ordenado de las obligaciones financieras al prestamista, debido a las condiciones negativas que pasó a presentar el sistema financiero argentino así como también a la menor demanda de sus productos en el mercado real. La mayoría de las firmas endeudadas, en un primer momento, cubrían con nuevos créditos sus altos costos financieros y los cargaban a los precios mientras fuese posible. Algunas vendieron gran parte de sus activos fijos, y comenzaron a reducir costos, a fin de disminuir sus deudas, quedando su estructura productiva sumamente limitada, mientras que otras quebraron, producto de la carga de intereses, esperando la llegada de refinanciaciones blandas que jamás se concretaron. El racionamiento crediticio a las empresas, específicamente a las de menor tamaño, se hizo marcado, producto del mayor riesgo percibido a partir de la generalización de quiebras. Se observaba así como el creciente divorcio entre la acumulación monetaria y la acumulación productiva creaba una espiral de deudas y quiebras de firmas industriales, de corridas especulativas, de problemas de endeudamiento y de mercados financieros turbulentos (Bonfeld, 2001).

El atraso cambiario a partir de mediados de 1977, producto de la política cambiaria vigente de la "tablita", y las adversas posibilidades de financiamiento externo a la firma industrial (altas tasas de interés acompañadas por bajas perspectivas de rentabilidad producto de la competencia extranjera) acentuaban aún más el proceso de regresión y desarticulación industrial. El mismo atraso cambiario, acompañado por rebajas de tarifas y otras medidas de apertura de la economía a la oferta externa, generaba una brecha comercial externa deficitaria, que no podía ser cubierta por las divisas obtenidas de los favorables precios que enfrentaban los productos agrícolas, recurriéndose a un creciente endeudamiento externo.

La población asalariada vio disminuido sus ingresos por la precaria posición de sus empleadores, quienes ajustaban sus costos en una primera instancia mediante reducciones salariales; mientras que muchos otros se convirtieron en desocupados. Asimismo, la



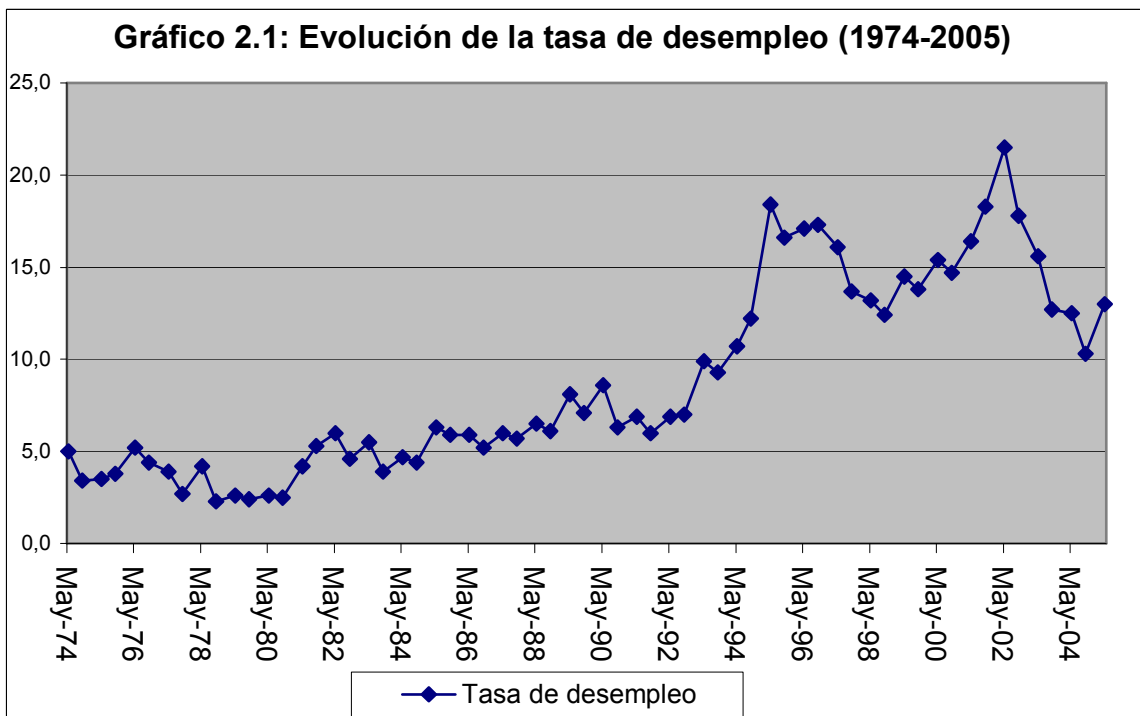
precarización de la población se acentuó ante la merma en sus ingresos reales, producto del marcado contexto inflacionario presente a partir de junio de 1975, el cual se extendió hasta mediados de 1991.

Las políticas macroeconómicas tras la crisis de la deuda, ocurrida a principios de los '80, no hicieron más que acentuar las dificultades y profundizar las desigualdades sociales y económicas. A pesar de la mayor cantidad de inversiones directas externas (IDE) y de los programas de ajuste estructural, el crecimiento económico no generó nuevos puestos de trabajo ni tampoco un mayor desarrollo regional. Al contrario, las estrategias neoconservadoras de reestructuración permitieron que la tasa de ganancia empezara a reconstituirse mediante la compresión de salarios y una baja de la composición orgánica del capital (alza en la productividad del capital fijo). Mientras tanto, las condiciones de precarización se acentuaban creciendo la economía informal al ritmo de la crisis latinoamericana.

En la década de los 90', la globalización, si bien permitió el acceso a nuevos mercados y el ingreso de nuevas inversiones, no significó mayores puestos de trabajo ni un mayor bienestar para la población, no solucionando los problemas iniciados en las décadas anteriores sino agravándolos. Es en esta década donde se expandió rápidamente el mundo del autoempleo precario y de las microempresas carenciadas. Del total de ocupados en 1990, el 82% eran "ocupados modernos" que desempeñaban labores en establecimientos formales, asalariados, organizados sindicalmente y afiliados a obras sociales, mientras que el 17% de los ocupados eran "informales" que habían creado sus propias fuentes de ingreso (Carbonetto, 2001). Si bien este porcentaje ya es importante, un estudio realizado por Monza muestra la agudización subsiguiente del fenómeno, arrojando un porcentaje del sector informal sobre el total de ocupados igual al 23% en 1993, y del 36% en 1999.

Desde un punto de vista macroeconómico, la explicación de este fenómeno se encuentra en la llamada "globalización" de los procesos económicos y lo que ello implica: la desregulación constante de los mercados, la reestructuración de la producción (a través de la subcontratación y la tercerización) y la dereglamentación del Estado. Las condiciones y los derechos fundamentales de los trabajadores se vieron afectados por dichos procesos, así como también la posición de gran cantidad de empresas nacionales, vencidas por los procesos de liberalización comercial y financiera, que agravaron aún más la posición de la población asalariada formal argentina. Los efectos negativos sobre la población terminaron de agudizarse cuando en el año 2001 los procesos vigentes desembocaron en una gran crisis y posterior recesión.

Un claro indicador de los procesos sufridos en la Argentina, agudizados a partir de la década de '90, es la tasa de desempleo, reflejada en el **gráfico 2.1**. Esta creció de un 6% a comienzos de los años '90 al 18% en 1995 y a un considerable 22% en el año 2002 generando una sustancial porción de la población perteneciente a una nueva categoría social denominada "nuevos pobres" (esta tasa se ha reducido al 14% actualmente pero continúa siendo elevada).



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC)

La inequidad ha crecido fuertemente en las últimas décadas y el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza<sup>2</sup> y en villas de emergencia y barrios carenciados se ha incrementado considerablemente. A modo de ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, la población en asentamientos precarios básicamente se duplicó entre los años 1991 a 2002, pasando de 54.472 habitantes en 1991 a 112.479 habitantes en el año 2002; lo que implica un crecimiento de más del 110% (Tramutola, 2002).

En este contexto, ha sido muy difícil para los sectores carenciados, que presentan un bajo grado de calificación laboral, ingresar al mercado laboral formal o a cualquier tipo de relación que implique un ingreso permanente. Es por esta razón que las microempresas informales, o cualquier otra forma de autoempleo, han crecido considerablemente. Como consecuencia de ello, la informalidad se expandió más allá de lo reflejado en la década del '90 y se constituyó como una realidad tangible. De acuerdo a estimaciones del año 2002, más del 51% de la población económicamente activa se encuentra inserta en el sector informal o no estructurado (7 millones de trabajadores), con una remuneración mensual media de \$359. El 5% está constituido por patrones de pequeños establecimientos, el 38% por trabajadores asalariados de tales establecimientos y el 57% por trabajadores por cuenta propia o trabajadoras del servicio doméstico (Salvia, 2003)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En Octubre del 2002, la cantidad de personas que no alcanzaban a cubrir con sus ingresos la canasta básica de alimentos y servicios alcanzaba el 57,5% (INDEC, 2004).

<sup>3</sup> Como se expresó en el primer módulo, el término economía informal es amplio ya que recoge el escenario diverso, dinámico y heterogéneo que este fenómeno imparable demuestra en la práctica. Su ámbito incluye a trabajadores independientes en actividades de subsistencia, trabajadores domésticos, trabajadores a domicilio y asalariados e independientes de pequeños emprendimientos. En general, como se especificó, los informales son aquellos excluidos por la ley, con un importante índice de vulnerabilidad, carentes de seguridad, es decir personas con déficit de trabajo decente. El factor aglutinante es que todos son trabajadores.

Este crecimiento de la economía informal se atribuyó a:

1. reducción del empleo en la economía formal. Las actividades informales se han convertido en gran medida como alternativa al desempleo abierto, ante la imposibilidad de hallar trabajo en el mercado formal. Dicho sector informal operó como variable de ajuste de los mercados de trabajo durante las crisis.
2. Ascenso del índice de actividad, particularmente de la mujer por razones de tipo económico. Es decir, en estas situaciones la salida a trabajar no responde a una elección, sino a la necesidad de frenar una situación de empobrecimiento producido por el aumento del desempleo y la reducción de los ingresos medios en los hogares, producto en la mayoría de los casos de la situación de desempleo o de precarización laboral que presenta el jefe de hogar varón.
3. Migraciones significativas del entorno rural al urbano y migraciones de carácter internacional, profundizada en la década del 90, con miles de personas trasladándose desde los países más pobres, y acuciados por los conflictos, a los más desarrollados de América Latina. En el primer caso, la mayoría de los migrantes económicos llegados a las ciudades desde el campo no sólo buscaban mayores ganancias sino también un mejor acceso a la asistencia sanitaria y a educación. Estos migrantes internos encuentran trabajo principalmente en la economía informal urbana como trabajadores por cuenta propia o en el servicio doméstico. Del segundo tipo de migración, la mayoría de los inmigrantes ilegales a Argentina procedentes de Bolivia, Paraguay y Perú trabaja en el sector informal o en trabajos temporales, ya sea como criados, trabajadores de la confección o en la construcción.

A este crecimiento de la demanda potencial de microcréditos, deben agregársele dos factores que se presentan y que contribuyen claramente a que las microfinanzas tengan un gran potencial de difusión en Argentina:

1. La marginalidad social está actualmente tan difundida que existe una aceptación mucho mayor, por parte de la población, a comprar bienes o contratar servicios de microempresas, usualmente más accesibles que las marcas comerciales (se amplió el mercado para la microempresa). Por otro lado, el auge de las ferias populares ofrece mayores posibilidades de venta para este tipo de productos o servicios. En otras palabras, los problemas de falta de mercado o de economías de escala y/o de transporte no constituyen un obstáculo insoluble en la Argentina contemporánea (Bekerman, 2004).
2. Las condiciones del mercado crediticio argentino son sumamente restrictivas para las microempresas.

En este contexto, el mayor acceso de las unidades productivas informales, especialmente microempresas, a recursos para elevar sus niveles de productividad e ingresos se hizo evidente, surgiendo así las principales experiencias en el campo de las microfinanzas argentinas destinadas a cubrir esta necesidad de financiamiento específica.

### **2.1.2 Cuantificación de la demanda de microcreditos en Argentina**<sup>4</sup>

Como se observa en el apartado anterior, una primera aproximación a lo que se considera la población objetivo de las microfinanzas estaría compuesta por dos grandes grupos poblacionales: aquellos que se encuentran directamente excluidos del mercado de trabajo, es decir los que forman parte de la desocupación abierta, y los que participan en dicho mercado pero de manera precaria (la población informal).

En un estudio reciente de la industria microfinanciera en América Latina del Grupo Consultivo para Asistir al Pobre (CGAP – un consorcio internacional donante administrado por el Banco Mundial), Robert Peck Christen define la demanda potencial de las microfinanzas como el número de microempresas que demandarían y serían elegidas para el uso de los productos microfinancieros. Esto significa que la vasta población en el sector informal y aquellos desocupados, para ser considerados potenciales demandantes de microcréditos, deben cumplir dos requisitos:

1. Falta de acceso al mercado formal de crédito.
2. Existencia de recursos efectivos o potenciales derivados de la microempresa para el repago de los compromisos financieros, productos del microcrédito.

Por lo tanto, quedarían excluidos del gran espectro primeramente definido aquellos que presentan garantías reales y todos aquellos que representen los sectores más marginales de la población, que no disponen de un ingreso estable mínimo, que no logran satisfacer sus necesidad alimenticias básicas, y que muestran niveles muy limitados de capital físico, capital social y desarrollo de capacidades, quedarían también, al menos en el corto plazo, por fuera de los demandantes potenciales de productos de Microfinanzas. Estos grupos de individuos requieren de otro tipo de políticas asistencialistas, de capacitación y reinserción laboral que les permitan en un mediano plazo convertirse en sujetos de créditos. Adicionalmente debe tomarse en cuenta el grado de aversión al riesgo que pueda presentar un determinado individuo, lo que puede excluirlo de los demandantes potenciales, en tanto y en cuanto no exista precio alguno (tasa de interés) a la que esté dispuesto a tomar un crédito.

Tomando esto en consideración, un estudio coordinado por Bekerman (et al, 2005), en el marco de las acciones de apoyo al año internacional del microcrédito, estimó la demanda potencial de microcréditos en Argentina en **1.310.000 personas** en el 2004. Este estudio aplicó el factor de descuento mencionado por Christen, asumiendo que solo un determinado porcentaje de toda la población potencial a ser sujeto de microcrédito efectivamente demanda y es elegible para los productos microfinancieros. En términos de valor, esto significa que aproximadamente **\$1.600 millones** constituyen la demanda potencial de microcréditos en Argentina.

---

<sup>4</sup> Tanto para el caso de Argentina como de Brasil, debido al incipiente desarrollo de sus sectores microfinancieros respectivos, se focalizará el estudio en el análisis del microcrédito como elemento representativo del espectro total de servicios contenidos bajo el concepto de microfinanzas.

### **2.1.2.1 Caracterización de la demanda potencial de microcréditos: el caso de la Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano**

A fin de complementar el análisis de la demanda potencial de microcréditos en la Argentina, se tomará como caso testigo la población objetivo de la “Asociación Civil AVANZAR por el Desarrollo Humano” y su caracterización se la considerará como representativa del tipo de población objeto a la que las microfinanzas en Argentina alcanzan<sup>5</sup>.

AVANZAR es una institución que ofrece microcréditos a habitantes de Villas de Emergencia y barrios carenciados de la zona sur de la Capital Federal desde comienzos del año 2000. La misma ha otorgado ya cerca de 3000 créditos y cuenta con una cartera activa de 500 prestatarios.

AVANZAR dispone de una base de datos de todos los créditos otorgados basados en encuestas realizadas a los prestatarios al momento del otorgamiento y de la renovación de los créditos. Esa base de datos permite identificar la población objetivo a la que alcanza, tanto en sus características socio-económicas como en los tipos de microempresa que llevan a cabo<sup>6</sup>.

Un estudio, con metodología apropiada y sobre la base de datos mencionada, que incluye una muestra de 708 prestatarios ha permitido determinar los atributos de la población que se determinan a continuación:

#### **a) Perfil socio-económico de la población<sup>7</sup>.**

El 71.9% de los prestatarios del Programa es de sexo femenino. La alta participación de las mujeres en las actividades del sector de autoempleo es una característica que también aparece en otros proyectos internacionales de microcrédito como el del Grameen, Banco Sol, etc. En el caso de la Argentina podría responder, además, a una creciente necesidad de participación femenina en el mantenimiento de la familia ante el fuerte avance, por un lado, de los índices de desempleo alcanzado por los hombres jefes de hogar en el último tiempo y por el otro a la profundización del deterioro de las condiciones laborales de aquellos jefes del hogar ocupados. La microempresa es, por ende, una estrategia de supervivencia que surge como respuesta del hogar ante estas situaciones.

Respecto a la nacionalidad, más de la mitad (56,5%) son argentinos mientras que el 30,4% es de nacionalidad boliviana. En menor proporción participan prestatarios de origen paraguayo (8,3%) y uruguayo (1,2%).

---

<sup>5</sup> La siguiente descripción se extrapola específicamente a la población sujeto de microfinanzas en áreas urbanas. Si bien ciertas características descriptas serán comunes a las áreas rurales, éstas presentan particularidades que escapan al presente trabajo y que se las considera de menor importancia, a los fines del mismo, en relación a la alta proporción de demandantes potenciales de microfinanzas en las zonas urbanas y periburbanas de Argentina.

<sup>6</sup> El diseño e implementación de la base de datos se basa en la concepción de que toda Institución, como instancia previa al diseño de sus políticas, debe analizar las características de la población con la que está trabajando o pretende trabajar para que de la articulación particular o contextual que se da entre ésta y sus prestatarios se deriven las verdaderas posibilidades de contribución al desarrollo y superación de la pobreza del sistema de microfinanzas. Así el análisis de información relevado le permitirá, por un lado, observar si la IMF responde a los objetivos de la población buscados y, por el otro, ir adaptando el Programa a las necesidades de los distintos estratos involucrados.

<sup>7</sup> Los cuadros descriptos en esta sección pueden ser vistos en el anexo estadístico, punto 1.1.

El 72.04% de los beneficiarios ha completado la primaria y el 62.74% de éstos ha realizado algún estudio posterior (secundario completo, incompleto u otros estudios posteriores). Este porcentaje de estudios primarios completos, si bien resulta significativo, se corresponde con las tasas de escolarización primaria que presentan los deciles inferiores (población utilizada como grupo de comparación), de acuerdo a la EPH, año 2004 y es menor a la tasa de escolarización primaria media correspondiente al aglomerado Gran Buenos Aires (96%), para el mismo año. Ello tiene su explicación en que históricamente la Argentina se ha caracterizado por una política de difusión de educación primaria mediante la provisión de ésta en forma pública y gratuita y bajo su carácter de obligatoriedad.

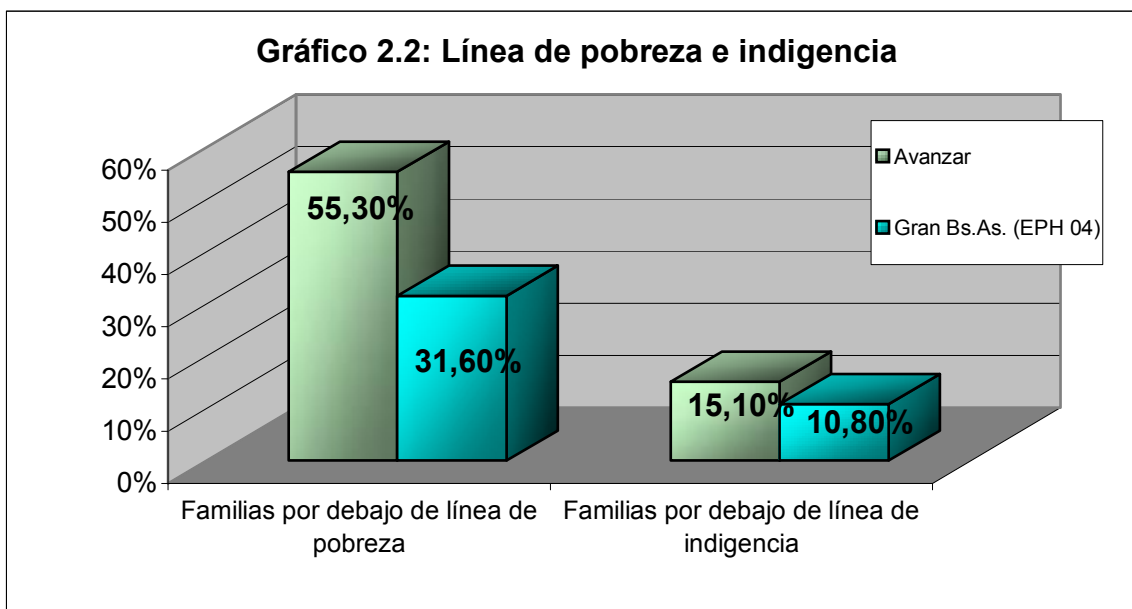
Se observa, además, que la permanencia educativa de los beneficiarios considerados se reduce en la enseñanza secundaria ya que del 45% que accedió a ella, el 43% la ha finalizado en relación a un 70,2% de permanencia educativa observada en el caso de la educación primaria. Las dificultades en la completitud de los estudios secundarios se podría atribuir a una necesidad temprana de inserción en el mercado laboral por parte de la población involucrada. El hecho de que dicha situación no sea altamente significativa se debe a que en la muestra considerada se incluyen aquellos beneficiarios que vieron empobrecidos sus ingresos familiares pero que conservan ciertas características socio educativas típicas de las capas medias.

Respecto a los ingresos, el 63.5% de las familias declaran un ingreso promedio inferior a los \$600. Si hablamos en términos per capita, el 59.6% de los beneficiarios considerados presentan un ingreso inferior a los \$150. Por otro lado a partir de las líneas de pobreza e indigencia por adulto equivalente, podemos establecer que el 55.3% de la muestra se halla por debajo de la línea de la pobreza, mientras que el 15.1% lo hace por debajo de la línea de indigencia<sup>8</sup> (véase **gráfico 2.2**).

Como cabría esperar, los porcentajes presentados resultan mayores que aquellos correspondientes a las líneas de pobreza e indigencia del aglomerado Gran Buenos Aires para el año 2004. Los valores de éstos se sitúan en el 31.6% para el primer caso y 10.8% para el segundo.

---

<sup>8</sup> Se consideró a la mujer como un adulto equivalente en una franja de 18-59 años (valor = 0.74 adulto equivalente) y con respecto a los hijos se consideró un promedio de equivalencia de personas de ambos sexos de 0 a 17 años (valor referencia = 0.69 adulto equivalente). Se han considerado las distintas valorizaciones de las CBA y CBT correspondientes a los años en que los prestatarios de la muestra han declarado sus ingresos a fin de visualizar la incidencia del efecto inflación. Véase en el punto 1.3 del Anexo Estadístico los valores de las Canastas consideradas.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y la solicitud de microcréditos de AVANZAR.

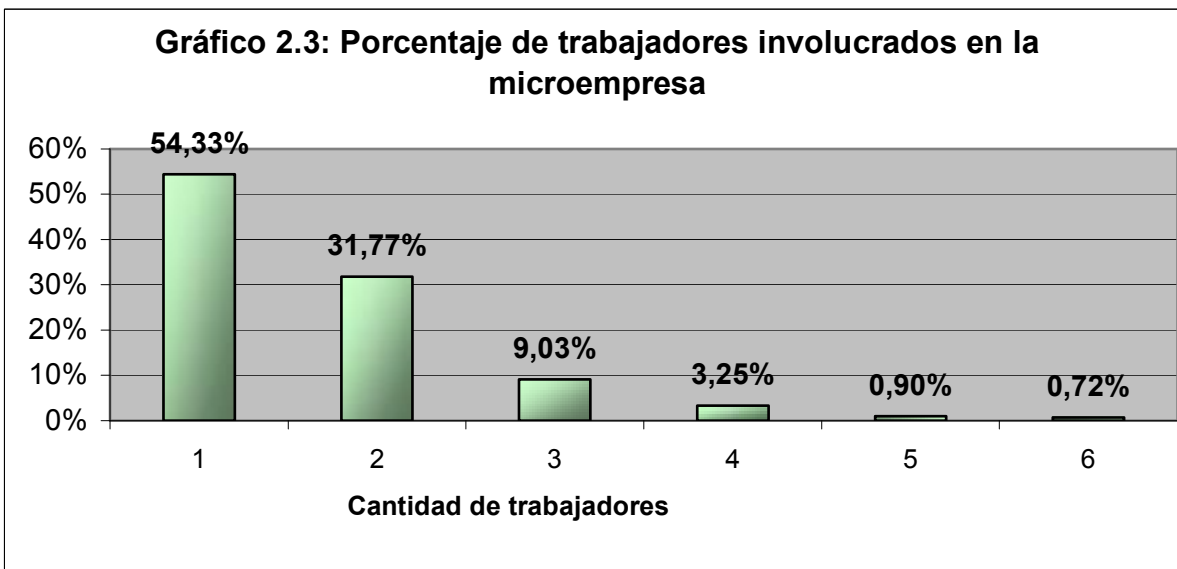
#### **b) Tipo de microempresa atendido por la Institución<sup>9</sup>.**

El 56,8% de las actividades financiadas son comerciales, el 30% producción de bienes y solo el 7,1% tienen como fin de su actividad la provisión de servicios. El 32,3% de los emprendimientos se dedica al rubro textil y el 27,5% al alimenticio. El 22% de los créditos otorgados por AVANZAR fueron destinados al financiamiento de actividades nuevas. Esto representa un rasgo distintivo del proyecto ya que en general las Instituciones sustentables no suelen dedicar sus créditos a nuevas actividades ya que las consideran de alto riesgo comercial. La dotación inicial de capital de la microempresa es provista en el 56,8% de los casos por capital propio y por el microcrédito.

La actividad microempresaria presenta un perfil rudimentario. El 94,9% de los beneficiarios del proyecto declara no estar inscripto en la DGI lo cual nos permite inferir un alto grado de informalidad laboral. La inserción de la microempresa en el mercado es sumamente precaria realizándose a través de venta ambulante (13%), en ferias informales (28%) o en la propia vivienda (22%).

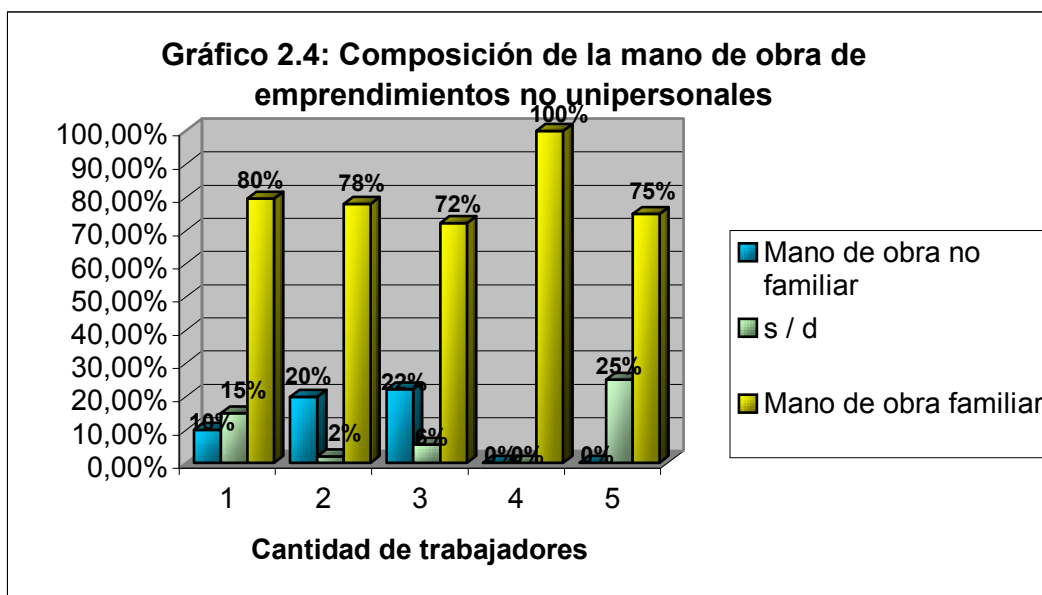
Una característica particular de la microempresa es el origen común de capital y trabajo, que se encuentra en el mismo propietario del microemprendimiento, y una escasa o nula división del trabajo (véase **gráfico 2.3**).

<sup>9</sup> Los porcentajes a los que se ha referencia se encuentran expuestos en el anexo estadístico, punto 1.2.



Fuente: Elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar

Así encontramos que el 55% de los microemprendimientos financiados por AVANZAR son unipersonales. Del 45% restante, el 79.9% se basa en mano de obra familiar. Por ende, el principal recurso con el que se cuenta en la microempresa es el propio aporte de trabajo, y en todo caso el de la familia, como fuente disponible de aquél (véase gráfico 2.4). Esto denota que, ante incrementos medios en los volúmenes de ventas, se requiere mayor dotación de mano de obra para cubrir el aumento de la demanda de bienes o servicios, que en un porcentaje escaso es aportado extrafamiliarmente (11%), produciendo una profundización de las condiciones precarias del trabajo del microempresario.



Fuente: Elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar



Se puede observar mediante el **gráfico 2.4** expuesto que las microempresas financiadas presentan una escasa absorción de mano de obra. El 69,6% de los emprendimientos no unipersonales declaran un solo empleado / socio.

De los prestatarios que se dedican a la producción, el 89% la realiza en su vivienda. Esto demuestra una pérdida total de autonomía entre los ámbitos de lo laboral y lo familiar al manifestarse el uso de la unidad familiar como unidad doméstica y productiva.

De los resultados expuestos, observamos que la microempresa financiada por AVANZAR está estrechamente ligada a la dinámica de la familia a la que se sustenta y de la que se nutre. En el marco de una evaluación (no necesariamente manifiesta) de sus recursos y las posibilidades a su alcance, los beneficiarios del Proyecto tienden a inclinarse por estas estrategias de supervivencia profundizando así su condición de precariedad.

### **2.1.3 Situación de la oferta de las microfinanzas en Argentina**

A pesar de las condiciones propicias para la consolidación de un mercado microfinanciero en Argentina, basadas en la presencia de una demanda significativa y creciente, insertas en un contexto macroeconómico favorable para su desenvolvimiento, el mismo presenta un escaso desarrollo en relación a su creciente potencialidad. Ello ha sido producto no solo de condicionantes históricos que han trabado su fomento y desarrollo sino también, y relacionado con ello, de condicionantes de tipo coyuntural intrínsecamente conectados con la insipiente que presenta el sector.

En este contexto, se expondrá brevemente una reseña del desarrollo de las IMF's en Argentina para luego esbozar algunas de las razones que impiden el adecuado desarrollo del mercado bajo análisis. Los mismos no se considerarán limitantes estructurales sino superables, en base a una acción conjunta de la sociedad civil y el Estado, en sus distintos niveles de incidencia.

#### **2.1.3.1 Breve reseña del desarrollo de las IMF's en Argentina**

La primera institución argentina dedicada a las microfinanzas fue la Fundación JUNTOS creada por el Banco Provincia en 1987. Llegó a tener cinco locales en distintos partidos del Gran Buenos Aires, desde los cuales benefició a cinco mil clientes. No obstante, los efectos inflacionarios produjeron el cierre de la institución tres años más tarde.

Desde el sector privado se lanzó, posteriormente, el programa Emprender. Orientado al apoyo crediticio a microempresarios, este proyecto recurrió a la garantía solidaria en lugar de las garantías reales tradicionales. La experiencia de Emprender demostró la potencialidad de las microfinanzas al haber alcanzado bajos niveles de morosidad y de incobrabilidad y haber logrado bajos costos operativos. Sin embargo, la gravedad de la última crisis económica y diversos problemas fiscales y de gestión enfrentados por esta institución llevaron, también, a su cierre.

Posteriormente surgieron otros programas que permitieron experimentar el potencial local para la aplicación de las microfinanzas a través de distintas alternativas de implementación tales como: el Banco Mundial de la Mujer (en Córdoba), la Federación Económica de Mendoza (FEM), la Mutual Balcarce y la Mutual Uniformados (Bahía Blanca). En los inicios de la década de 1990 surgió PROMUDEMI, un programa impulsado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

El programa FIE Gran Poder comenzó a funcionar en 2001 con centro en la zona de Liniers (Capital Federal). Ofrece el importante aporte de la experiencia de las microfinanzas en Bolivia, país donde este tipo de prácticas está mucho más difundido.

Un grupo aparte lo constituyen las instituciones de microfinanzas orientadas a financiar la construcción de viviendas, donde se destaca la actividad de Pro Vivienda Social (Moreno, San Miguel y José C. Paz).

En el área rural, en 1993, fue implementado desde el Estado el Programa Social Agropecuario (PSA), orientado a asistir crediticia y técnicamente a pequeños agricultores involucrados en grupos de trabajo a partir del financiamiento del presupuesto nacional. Por otro lado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financió un programa de pequeños proyectos. Ello se implementó mediante el otorgamiento de créditos a distintas organizaciones no gubernamentales, las cuales a su vez debían encargarse de gestionar los microcréditos con los potenciales beneficiarios. Adicionalmente, el BID otorgó subsidios para contratar a consultores locales con la idea de brindar un sustento técnico. Gracias a este programa, se otorgaron microcréditos a beneficiarios de zonas tan diversas como La Rioja, Santa Cruz, Santiago del Estero, Jujuy y Santa Fe.

El Fondo Nacional de Capital Social (FONCAP), como institución financiera de segundo piso, también ha brindado apoyo a algunas instituciones para enriquecer la experiencia local de las microfinanzas. En particular la Asociación Ferias Francas de Misiones, Ferias Francas de Chaco y de Corrientes apuntan a replicar esta experiencia. Su acción, se orienta a fortalecer el desarrollo institucional y el fondeo de las IMF.

El Banco Social de Moreno merece una mención aparte en tanto constituye una experiencia de carácter mixto (privado y público). Se trata de un programa en cuyo directorio participan la Municipalidad de Moreno, la Cámara de Microempresarios y la Cámara de Comercio y de la Industria. El objetivo es brindar microcréditos, conjuntamente con capacitación y asistencia técnica, a grupos solidarios.

También la universidad está realizando su aporte. En el año 2000, un grupo académico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires ha dado origen a la asociación civil Avanzar por el Desarrollo Humano. Esta asociación, ofrece microcréditos y asistencia técnica a habitantes de villas de emergencia y de áreas carenciadas de la Capital Federal.

### **2.1.3.2 Las IMF's que operan actualmente y sus dificultades**

A pesar del propicio ambiente existente para el desarrollo de las microfinanzas en Argentina, las mismas actualmente presentan un rol menor en relación al sector financiero total argentino.

La industria microfinanciera local se estima actualmente en alrededor de 130 Instituciones, cuya actividad principal es la provisión de servicios microfinancieros, con énfasis en la acción tendiente a la promoción de las capas más pobres de la población a la que alcanzan. Por ende, del cálculo se han excluido organizaciones, como mutuales y cooperativas, las cuales si bien trabajan con líneas de microcrédito, lo consideran como una actividad secundaria. Asimismo, se han excluido todos aquellos programas públicos municipales y provinciales de microcrédito. Solamente dos programas a nivel nacional se han considerado debido a su significativa envergadura: el REDES, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y el FOMICRO, del Banco Nación (Bekerman et al, 2005).

El Programa Fondo de Desarrollo para la Economía Social (REDES) encuentra su funcionamiento enmarcado dentro del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, iniciado en el año 2003, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social (DINAFOS) de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, la existencia del REDES data de fecha anterior a la creación de dicho plan. Los primeros fondos otorgados bajo una modalidad similar fueron a través del Programa PROSOL (incluso en la actualidad, la “cartera activa” del REDES tiene 13 Fondos “recuperados”<sup>10</sup> que datan del PROSOL). En 1996 se crea el Programa PPDL (Programa de Promoción del Desarrollo Local). Finalmente en el año 2000 se crea el Programa REDES mediante la Resolución 749/2000. El mayor cambio con la creación del Programa REDES fue la focalización del destinatario final de los créditos. En el caso de PPDL, la población destinataria se asemejaba a PYMES; en cambio, el Programa REDES esta dirigido a la población vulnerable (Ozomek, 2005).

El Programa descentraliza su acción microfinanciera a través del trabajo con Municipios y ONG’s. Las mismas son receptoras de los fondos de crédito, de su ejecución y administración. Sin embargo, los fondos no toman un carácter totalmente autónomo ya que la evaluación de los créditos se centraliza en la Unidad de Evaluación, de nivel regional, municipal o provincial, según corresponda, formada por representantes del territorio y de la DINAFOS. Además, dicha Dirección supervisa mensualmente la gestión y administración del fondo rotatorio, el cual puede recibir subsidios sucesivos a fines de ser ampliado.

El FOMICRO, por su parte, es un programa coordinado por el Banco de la Nación Argentina (BNA) y la Subsecretaría PYME del Ministerio de Economía y Producción que fue creado en creado en noviembre de 2003 y se encuentra operando formalmente desde abril de 2004. El **objetivo** principal del fondo es el fomento, la creación y consolidación de microemprendimientos a través de una línea de financiamiento especialmente creada dentro de la estructura del BNA. Esta línea de financiamiento incorpora a las organizaciones sociales existentes para desempeñar un rol de acompañamiento y asistencia técnico-profesional para aquellos microemprendedores que deseen tramitar el crédito.

El Programa cuenta con un fondo total de 20 millones de pesos<sup>11</sup>. El total del Fondo fiduciario es del Banco Nación y la Subsecretaría PYME interviene mediante la bonificación de la tasa de interés cobrada a los emprendimientos productivos, a saber; la Subsecretaría PYME bonifica 5 puntos de una tasa del 12% de interés, posibilitando que el Programa cobre el 7% de tasa de interés anual a los emprendimientos financiados. El Fondo es administrado por Nación Fideicomiso S.A (Ozomeck, 2005).

El mismo descentraliza en Organizaciones no Gubernamentales tanto la asistencia en la formulación de los proyectos así como el seguimiento y acompañamiento de los proyectos financiados. Sin embargo, a los fines de la evaluación, los proyectos son remitidos al Banco Nación y los fondos a cada prestatario y la devolución de las cuotas por éstos se realiza también centralizadamente en las sedes del Banco más cercanas al domicilio del beneficiario.

---

<sup>10</sup> Por “recuperados” se entiende a aquellos FONDOS que han regularizado su situación con el MDS a través de la presentación de la rendición de cuentas requerida por la DGA.

<sup>11</sup> Inicialmente FOMICRO contaba solamente con \$10 millones. Durante el mes de Septiembre del 2004, el gobierno anuncia un aporte adicional de \$10 millones para la segunda etapa del Programa.

Las 130 IMF's estimadas<sup>12</sup> alcanzan aproximadamente a 30.155 microemprendedores, lo que se traduce en una cartera activa total a nivel nacional de \$55,8 millones (Bekerman et al, 2005). A fin de proveer cierto contexto, el mercado de crédito personal en Argentina alcanza \$144.090 millones en 2004, de acuerdo a la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABAPRA, 2004), representando el mercado microfinanciero tan solo el 0,039% de dicho total.

La industria microfinanciera argentina presenta una tasa de penetración del 3,5% de la demanda potencial<sup>13</sup>, lo que significa que de cada 100 microemprendedores que desean y son elegibles para los productos microfinancieros, solo 3,5 son efectivamente servidos (Bekerman et al, 2005). En términos comparativos, esta tasa de penetración es mucho más baja que en muchos otros países de América Latina. IMF's en Chile, Peru y Paraguay presentan una tasa que oscila alrededor del 25 – 35%, y El Salvador y Nicaragua atienden aproximadamente al 70% de su demanda potencial (Christen, 2001).

En un caso extremo como Bolivia, el mercado microfinanciero se ha convertido en un mercado tan competitivo que la tasa de penetración, según cálculos del CGAP, alcanza 163%, técnicamente imposible usando la definición estricta de penetración. Dicha cifra pretende resaltar la posibilidad de los microemprendedores de tomar créditos de distintas instituciones o que algunos microempresarios “no elegibles” para los productos microfinancieros acceden igualmente a ellos.

La baja tasa de penetración hace referencia, en primera instancia, al incipiente desarrollo del sector microfinanciero en Argentina<sup>14</sup>. Como se resaltó anteriormente, la Argentina se caracterizó por la presencia de un mercado asalariado formal vigoroso hasta comienzos de la década de '90 y, a partir de allí, por crecientes niveles de pauperización laboral y desempleo. Dichas altas tasas de desempleo implican que el asalariado formal no reemplazaba, en una primera instancia, la pérdida de su puesto de trabajo mediante la inserción en el sector informal sino que permanecía en la búsqueda de un puesto de trabajo con características similares a las que históricamente había estado inserto. Sin embargo, las necesidades de sobrevivencia, y la escasa reconstitución de puestos de trabajo formales desde 1990, fueron paulatinamente sentando las bases para el crecimiento del sector informal y así para el desarrollo de las microfinanzas en la Argentina.

Por ende, muchas de las falencias del sector microfinanciero en el país se deben a su incipiente desarrollo y por lo tanto, a la inexistencia de un proceso paulatino de aprendizaje en el campo, a diferencia de países como Bolivia y Perú, los cuales han contado estructuralmente con una fuerte presencia de la economía informal y por ende, con la necesidad de idear estrategias para atender a esta población de significativa importancia a nivel nacional (véase **punto 2.1.4**).

---

<sup>12</sup> Esta cifra considera individualmente a las 22 réplicas de Grameen existentes en Argentina, debido a que por lo general se trata de instituciones que se manejan de manera autónoma. Con respecto a los programas públicos, la estimación incluye fundamentalmente a los de alcance nacional. Por su parte el programa REDES, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, que cuenta actualmente con 498 fondos otorgados a ONG y municipios, ha sido considerado como un programa único ya que dichos fondos pertenecen todos al mismo programa. Asimismo, el programa FOMICRO ha sido considerado como una única institución, a pesar de que trabaja con numerosas ONG, porque el manejo de los fondos y la evaluación de los proyectos se encuentran centralizados en el Banco Nación.

<sup>13</sup> Este valor cae a 1,8% si los Programas Públicos no son considerados.

<sup>14</sup> En promedio, las IMF's argentinas presentan una antigüedad de tres años de funcionamiento.

Asimismo, Argentina presenta un inadecuado marco institucional y regulatorio para el desarrollo de las microfinanzas, lo que también permite dar cuenta de la baja atención a la demanda creciente de sus productos. A pesar de los recientes esfuerzos (véase **punto 2.1.4**), en términos generales la acción gubernamental ha sido muy limitada en lo que al fomento de actividades microfinancieras se refiere. Así, las IMF's espontáneamente surgidas desde la esfera privada han debido basar su actividad, en muchos casos, en el trabajo voluntario y no profesionalizado, con escasas posibilidades de prolongarlo en el tiempo. Asimismo, la falta de apoyo estatal, sumado a la imposibilidad de recibir depósitos por parte de las IMF's, determina la restricción marcada de recursos para que las organizaciones puedan atender adecuadamente a la población bajo análisis. Así, las escalas de atención se ven reducidas o a fin de aumentarlas, y de consecuentemente cubrir sus mayores costos operativos y de infraestructura, las IMF's, en su gran mayoría, recurren a la fijación de altas tasas de interés, lo que repercute negativamente sobre los microempresarios.

Además, las acciones estatales de intervención directa, mediante específicamente los Programas REDES y FOMICRO mencionados, presentan claras falencias en lo que a su desempeño y atención al microempresario se refiere. Ambos presentan procedimientos e instrumentos inadecuados para la población objetivo a la que pretenden alcanzar, entre los que pueden mencionarse la falta de incentivos dinámicos apropiados para los prestatarios, requisitos de evaluación inadecuados (formularios complicados, etc.), mecanismos de evaluación lentos, etc. Asimismo, las falencias no solo se reflejan en el trato hacia la población objetivo a la que apuntan sus esfuerzos, sino que presentan también inadecuados procedimientos con los socios con los que trabajan en territorio. El sistema de incentivos dinámicos para las IMF's tanto del programa FOMICRO<sup>15</sup> como del REDES<sup>16</sup> redundan en

---

<sup>15</sup> En el caso del programa FOMICRO existen dos mecanismos de incentivo diseñados para las Organizaciones Sociales: el esquema de acreditación del "Fondo de Asistencia Técnica" y los cupos establecidos en la presentación de proyectos. Por el primero se da un 2,5% del monto total del crédito al momento del otorgamiento del crédito al emprendimiento y 2,5% restante en 12 cuotas mensuales a partir del mes siguiente a la efectivización, dependiendo del nivel de morosidad de los emprendimientos presentados por la institución. Sin embargo al aumentar la cantidad de meses desde la efectivización se reduce progresivamente el incentivo planteado por este esquema de retribución. Más aún, existirán diversas cuotas de los préstamos que no contemplan este incentivo, ya que los créditos de FOMICRO cuentan con plazos de hasta 48 meses. A su vez, de entrevistas con Organizaciones Sociales resulta que existe por lo general disconformidad con el monto del incentivo. En segundo lugar, la implementación de cupos no acumulativos de presentación de proyectos (hasta tres por organización por trimestre) que varía de acuerdo al desempeño (medido exclusivamente en los niveles de devolución) de los emprendimientos financiados actúa como incentivo a la Organización Social. Es una medida de reciente aplicación (Junio de 2005) con lo cuál no es posible evaluar los impactos de la misma. Sin embargo, se puede visualizar que a fines de que el incentivo cumpla cierta función similar a la de un incentivo dinámico, el Programa deberá clarificar lo que considera como un buen desempeño de la Organización Social y los criterios que se deben cumplir para que una Organización no pueda presentar proyectos a FOMICRO (Ozomek, 2005). Por otro lado, las organizaciones sociales completan planillas de seguimiento de los créditos, pero de estas no existe un análisis sistemático por parte del banco.

<sup>16</sup> En el caso del Programa REDES el incentivo se encuentra en que la ampliación del fondo originalmente otorgado a la Institución Ejecutora se encuentra sujeto en teoría a: las rendiciones de los Fondos oportunamente entregados (presentados los contratos de créditos, los gastos operativos realizados y los gastos de capacitación) así como de la evolución de los créditos otorgados. Sin embargo, en la práctica su operatividad es muy limitada por los deficientes sistemas de información, monitoreo y aplicación de sanciones con lo que se cuenta (Ozomek, 2005).

un pobre desempeño de éstas en lo que al control, monitoreo y seguimiento de los proyectos se refiere.

Debe resaltarse también la concepción asistencialista que la sociedad posee del Estado, lo que redundaría en altas tasas de incobrabilidad, especialmente en lo que se refiere al Programa REDES. La razón por la que el caso del programa FOMICRO no presenta iguales niveles de morosidad e incobrabilidad puede hallarse en la menor vulnerabilidad que presenta el tipo de población a la que alcanza. Ello se debe a que los niveles de crédito otorgados por el programa oscila entre los \$3.000 y \$30.000, siendo su monto promedio \$17.000 (Bekerman et al, 2005). A dichos niveles de endeudamiento no pueden acceder las microempresas informales. Por ende, la menor vulnerabilidad e inestabilidad de las microempresas a las que FOMICRO alcanza redundará necesariamente en mayores niveles de repago.

Otro obstáculo para el crecimiento de la industria microfinanciera en Argentina es la falta o escasa presencia de lo que muchos autores han denominado el “efecto demostración”. En el contexto internacional, numerosas instituciones han servido como ejemplos de éxito para el campo de las microfinanzas, incluyendo el Banco Sol en Bolivia, el Banco Rakyat de Indonesia (BRI), y el Banco Grameen de Bangladesh. Estas y otras exitosas instituciones han provisto de sustanciales efectos demostración a sus respectivos países: han provisto estrategias, modelos y prácticas de las cuales otras experiencias pudieron nutrirse. Sus desempeños financieros incentivaron a los Bancos Comerciales y otros actores del sector privado a formar parte del mercado de las microfinanzas (Nichter, 2002).

#### **2.1.4 Esfuerzos hacia la consolidación del sector**

Varias de las debilidades del sector de las microfinanzas argentinas resaltadas anteriormente pueden ser resueltas mediante una decisión política tendiente a promover el desarrollo del sector a través de la identificación e implementación de las medidas necesarias para facilitar el desarrollo de las microfinanzas, y a través de una adecuada articulación entre las IMF's y el Estado.

Como se verá más adelante, la presencia del Estado resulta de fundamental importancia en todo proceso de consolidación del sector de las microfinanzas (véase **modulo 3, punto 3.5**).

En los últimos años, las microfinanzas han comenzado a formar parte, en un grado de importancia creciente, de la agenda pública nacional. Ello ha sido consecuencia directa de la necesidad de reconocimiento a las distintas experiencias espontáneas que fueron surgiendo en las últimas décadas de pauperización de gran cantidad de regiones del país desde las mismas organizaciones de base, insertas en el territorio y por ende en sus problemáticas.

En este sentido, la debilidad actual del sector de las microfinanzas argentino no puede atribuirse netamente a la formulación de inadecuadas políticas o a la falta de las mismas, o simplemente, a la ineficiencia o malas prácticas de las IMF's, sino, como se resaltó en el apartado anterior, a un grado de insipiente desarrollo del sector y por ende, a la necesidad de transitar la curva de aprendizaje en la temática. Es decir, recurriendo al concepto de economías de escalas dinámicas<sup>17</sup>, el sector de las microfinanzas, a medida que las instituciones trabajan en el territorio, con la población objetivo, adecuando los

---

<sup>17</sup> Este concepto, introducido por K.J. Arrow en “The economic consequences of learning by doing”, hace referencia al aumento de la productividad producto de la experiencia acumulada.

instrumentos a sus necesidades pero también a la de las organizaciones, aprenden a desarrollar una práctica más eficiente, se hacen el know how del proceso, lo que se traduce en una reducción del coste unitario y por ende, en las trabas de desarrollo de gran parte de las IMF's, es decir, el financiamiento.

Ello no significa dejar que el sector se desarrolle sin ningún tipo de intervención. Claramente dicho aprendizaje y la posibilidad de alcanzar un punto óptimo de mejores prácticas microfinancieras se desarrolla con mayor éxito si es acompañado por la acción estatal, en conjunto con la organización civil.

En relación a ello, muchas experiencias latinoamericanas han recorrido igual camino y en cierta manera, han mostrado fases similares en el desarrollo de sus propios mercados microfinancieros que aquel presentado por Argentina. El caso de Bolivia, por ejemplo, presenta una primera etapa, hasta el año 1991, en donde las IMF's espontáneamente surgidas desde el sector privado desarrollan tecnologías e introducen innovaciones a fin de mejorar su trabajo en el territorio junto a los prestatarios. A partir de 1992, la creciente cantidad de IMF's empiezan a encontrar obstáculos claros en su proceso de consolidación, específicamente en lo que se refiere a la cantidad de recursos prestables disponibles. Así, varias ONG's vieron la necesidad de "formalizarse" y obtener la licencia de funcionamiento como intermediarias financieras supervisadas por la SBEF (Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras).

Este proceso de formalización se inició con la creación de BancoSol en 1992, como el primer banco comercial de microfinanzas en el mundo y continuó con la creación y funcionamiento de los Fondos Financieros Privados (FFPs): Caja Los Andes, FIE, EcoFuturo, PRODEM y Fa\$\$il, como resultado del Decreto Supremo 24000 aprobado en 1995. En esta etapa la demanda por productos microfinancieros creció en igual magnitud que la oferta así como las entidades de apoyo del sector como los gremios, instituciones de segundo piso y la cooperación internacional incrementaron su participación en la industria. El gobierno, por su parte adecuó el marco normativo y las políticas de apoyo al sector.

De esta forma, a finales de los '90 cuando aconteció la crisis económica del país y las fuertes crisis del Sudeste de Asia y de Brasil, que repercutieron fuertemente sobre la economía boliviana, las IMF's se encontraban lo suficientemente fortalecidas para soportar el contexto adverso del país. Si bien la crisis se vio reflejada en los indicadores de la mayor parte de las IMF's existentes, los retos enfrentados les permitieron realizar mejoras y revalorizar el significado de las microfinanzas, una vez superada la "tormenta". Así, las IMF's, a partir de ella, se han vuelto más prudentes en sus políticas de otorgación de los préstamos, han adecuado sus mecanismos de recuperación de créditos en mora y han fortalecido sus unidades de auditoría interna y evaluación del riesgo crediticio.

Por ende, el accionar conjunto Estado – Organizaciones de la Sociedad Civil es condición necesaria, en alguna de las instancias de desarrollo de las IMF's, a fin de que el sector de las microfinanzas pueda efectivamente consolidarse. Así, el Estado Argentino en los últimos años se ha involucrado en el campo de las microfinanzas mediante regulaciones propias del terreno de la promoción y enfocadas a fortalecer el accionar del sector. Ello la ha llevado a la práctica mediante intervenciones directas participando en forma individual o junto a distintas instituciones de la sociedad civil en el otorgamiento de microcréditos. Ejemplos del primer caso es el Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) llevado adelante por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, los programas REDES y FOMICRO se destacan dentro de la segunda modalidad.

Así también, ha desarrollado intervenciones indirectas mediante medidas de promoción al sector de las microfinanzas, siendo el exponente más claro de ello la Ley Nacional sancionada en Junio del 2006 de promoción a las microfinanzas en Argentina. La misma contempla el fortalecimiento de las IMF's argentinas mediante la provisión de recursos tanto para la formación de fondos de microcrédito como así también para el financiamiento de recursos humanos y de todas aquellas actividades, que redunden directa e indirectamente en la promoción humana y social de la población objetivo de las IMF's alcanzadas.

## **2.2 La situación de las microfinanzas en Brasil**

A pesar de que Brasil ha sido el primer país latinoamericano en poner en marcha un programa de microcréditos moderno en el año 1973 (*Projeto Uno* en Recife, Pernambuco), el que formó a decenas de profesionales especialistas en microcrédito y sirvió de base para muchas otras experiencias latinoamericanas en la temática<sup>18</sup>, las microfinanzas en este país han mostrado un escaso desarrollo tanto en términos de alcance como de profundidad en su impacto<sup>19</sup>. Este fenómeno se observó incluso en los últimos años en donde un escenario claramente propicio para el desarrollo de las microfinanzas se manifestó a nivel nacional y no solo en regiones estructuralmente afectadas por la pobreza, producto de una coyuntura económica desfavorable que acarrió la expansión de la economía informal y la agudización del racionamiento crediticio.

A modo de ejemplo, en Brasil, los trabajadores informales ya sumaban 41 millones de personas en todo el territorio nacional en el año 2004 (aproximadamente el 40% de la Población Económicamente Activa). Ellos son los empleados/empleadas sin tarjeta o los que trabajan por cuenta propia; no pueden participar en el sistema de seguridad social y están totalmente desprotegidos en la legislación social y laboral. Estos se reparten de la siguiente manera: el 23,4% son empleados por cuenta propia o independientes, el 11,2% son empleados no remunerados, el 11,1% se encuentran en el sector privado, el 7,6% trabajan en el servicio doméstico y el 6,5% son trabajadores agrícolas (todos ellos no cuentan con una *carteira assinada*<sup>20</sup>).

Actualmente el sector de las microempresas informales representan una alta proporción de las unidades económicas del país: el 46% de las unidades industriales, el 78% de aquellas dedicadas al comercio y el 82% del sector servicios

En este contexto, y en base a un esquema similar al usado para el caso argentino, se describirán, una vez profundizadas las causas que justifican la implementación y consolidación de un sector de las microfinanzas fuerte y vigoroso en Brasil, las razones históricas y actuales que han limitado dicha concreción, teniendo en cuenta en las falencias resaltadas, el grado de incipiencia que posee el mercado analizado. Asimismo, se justificará el desarrollo de las microfinanzas en Brasil, recurriendo al concepto de demanda potencial (al igual que en el caso anterior) y se hará una exposición del estado de situación que

---

<sup>18</sup> La experiencia de *Projeto Uno* fue transmitida por representantes de Acción Internacional a ADMIC – Aesoría Dinámica a microempresas en Monterrey, México, ADEMI - Asociación para el Desarrollo de Microempresas en Santo Domingo, República Dominicana, FED - Fundación Ecuatoriana de Desarrollo y Fundación Eugenio Espejo, en Ecuador, Fundación Carvajal y Fundación Compartir en Colombia.

<sup>19</sup> De las 60 ONG's operando en el año 2000, solo 6 alcanzaban a más de 2000 clientes (Goldmark, 2000).

<sup>20</sup> En el sector formal, el trabajador detiene una tarjeta que le da derecho a prestaciones de seguridad social y protección en virtud de lo estipulado en la legislación laboral. Se considera que el trabajador que no cuenta con dicha tarjeta se encuentra en la economía informal.



presenta actualmente recurriendo al análisis de la oferta de microcrédito y a medidas de promoción tendientes a desarrollar el sistema de microfinanzas en Brasil.

### **2.2.1 Breve desarrollo histórico de Brasil y su configuración socio-económica:** **Contexto propicio para el desarrollo de las microfinanzas en Brasil**

La gran depresión de 1929 fue decisiva para la economía brasileña ya que impulsó el proceso de industrialización del país, reduciendo la importancia del café y de su modelo basado en el sector externo como motorizador del crecimiento. Durante el período de posguerra dicho proceso se afianzó, mediante la etapa de sustitución de importaciones, que comenzó en el sector de bienes de consumo y acabó alcanzando la producción de bienes de capital y de insumos básicos, en especial a partir de los años finales de la dictadura militar impuesta en 1964.

El proceso de sustitución de importaciones tuvo como núcleo dinámico las actividades urbano-industriales y representó una ruptura con respecto al centro económico del modelo primario exportador, las actividades agrícolas. Los procesos de urbanización e industrialización empezaron antes que en la mayor parte de los países de América Latina. El nuevo eje de la economía se alimentó, en términos de mano de obra, de un flujo migratorio proveniente del sector rural. En ese sentido, la adaptación de los trabajadores que salían del interior no era exclusivamente técnica sino, sobre todo, cultural. El cumplimiento de horarios, obedecer a órdenes, normas disciplinarias, etc. eran requerimientos mínimos para los asalariados del nuevo complejo industrial ascendiente y no necesariamente formaban parte del universo de valores de los emigrantes rurales.

La industrialización penetró intensamente en áreas estratégicas, pero la urbanización que acompañó al desarrollo económico basado en el modelo de sustitución de importaciones sólo se hizo evidente en determinadas zonas geográficas.

Las consecuencias de este proceso modernizador se observa actualmente en la gran disparidad regional que existe en Brasil. En efecto, en algunas áreas, se observa una intensa actividad económica y social que ha cubierto segmentos significativos de la población, pero en otras el desarrollo fue claramente postergado. Así la existencia de espacios económicos no cubiertos por la modernización, donde se dan condiciones favorables para desarrollar actividades basadas en el autoempleo precario, es el primer factor importante para analizar las características de la informalidad en Brasil (Rosales, 2002).

La característica más distintiva de la historia económica del país, así como de la de otros países iberoamericanos, fue, desde el año 1948, la inflación. Durante los años sesenta, la tasa que marcaba el incremento del nivel general de precios se incrementó rápidamente debido a las medidas del gobierno de João Goulart, que aplicó una serie de reformas que terminaban con el subsidio a las importaciones y devaluaban el cambio en un 100%. En 1964 el Gobierno fue depuesto por un golpe militar que inició su propia política económica, en la que cabe destacar la nueva autonomía de las empresas estatales, que pasaron a organizarse por sectores: eléctrico (Electrobrás), siderúrgico (Siderbrás), petroquímico (Petrobrás) y de comunicaciones (Telebrás). Además, se estableció una rígida política salarial que disminuyó la tasa de inflación y se creó una legislación que permitía la corrección monetaria de los impuestos y de los activos financieros y, a partir de 1967, las devaluaciones cambiarias. En 1974, debido a la crisis del petróleo, la inflación experimentó un nuevo ascenso, que se agravó con la segunda crisis del petróleo en 1979 y con la crisis de la deuda externa en 1982, iniciando un difícil período para la economía brasileña, con la

interrupción de los préstamos exteriores y la elevación de la tasa de inflación a niveles inéditos. También se observó un aumento en dicha tasa cuando, con el fin del gobierno militar en 1985, comienzan las actualizaciones cada vez más frecuentes de los salarios.

De esta manera, las sucesivas crisis socavaron el modelo económico existente, basado en el pensamiento keynesiano de la Demanda Agregada como componente motorizador de la economía. El crecimiento económico como principal fuente de generación de nuevos empleos comenzó a ser cuestionado, tanto por la percepción del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, en la periferia, como por la incapacidad de administrar la coyuntura por medio de los instrumentos macroeconómicos tradicionales, en los países más desarrollados (Ramos, 2002). Con un notorio pesimismo respecto a las políticas de crecimiento como instrumentos de generación de nuevos empleos, la atención se volcó hacia las políticas que tenían como eje el mercado de trabajo y se centró en ellas las políticas de estabilización a fin de recuperarse de los períodos de fuerte estanflación<sup>21</sup>.

Así, para acabar con ese persistente contexto recesivo, acompañado por alta inflación, el país ha pasado desde 1986 por varios planes de estabilización económica, el primero de los cuales (Plan Cruzado, 1986) acabó con la corrección monetaria, estableciendo una congelación general de los precios. Fracasada esta primera tentativa, se fueron sucediendo otros planes: Plan Bresser (1987), Plan Verão (1988) y Plan Collor (1990); éste último se caracterizó por la confiscación del 80% de los activos financieros, sumiendo a la economía en un proceso recesivo. En julio de 1994 se lanzó el Plan Real que, con precios libres y el cambio fijado en valores nominales constantes, hizo caer la tasa de inflación y redujo aún más las tarifas comerciales. Después de muchos años de superávit comercial expresivo, la economía pasó a presentar déficit. Desde el punto de vista de la inflación, el Plan Real supuso un cambio radical (vease **cuadro 2.1**), aunque en términos de crecimiento, como se refleja en el **gráfico 2.5**, la estrategia de dicha actuación ha resultado menos prometedora.

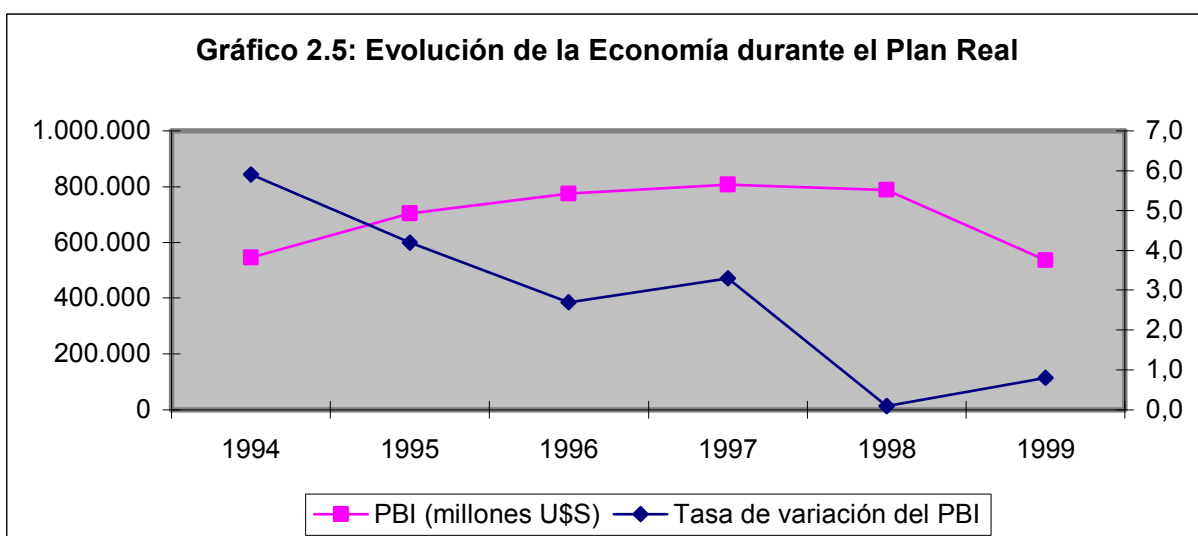
---

<sup>21</sup> La estanflación indica el momento o coyuntura económica, en que, en una situación inflacionaria se produce un estancamiento de la economía y el ritmo de la inflación no cede. Es decir, la estanflación es la situación económica que indica la simultaneidad del alza de precios, el aumento del desempleo y el estancamiento económico.

**Cuadro 2.1: Evolución de la tasa de inflación a partir del Plan Real de estabilización**

ÍNDICE GENERAL DE PRECIOS		
Año	Indice de precios al Consumidor (IPCA)	Indice Nacional de Precios (INPC)
		1994
1995	22,4	22
1996	9,6	9,1
1997	5,2	4,3
1998	1,7	2,5
1999	8,9	8,4

Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE)



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE)

El Gobierno que comenzó su andadura en 1995 tuvo como meta principal preparar y adaptar la Constitución de 1988 a las condiciones actuales de la economía mundial: la movilidad de capital, el crecimiento de las inversiones en el extranjero y la flexibilidad en las reglas de contratación. Además, el Gobierno comenzó rápidamente las operaciones para la privatización de numerosas empresas estatales: todo el sector siderúrgico nacional pasó a manos de la iniciativa privada, así como el sector petroquímico y de fertilizantes. También el sector de la energía eléctrica en el área de distribución y generación regional fue completamente privatizado, junto con el de las comunicaciones (Telebrás y otras empresas telefónicas estatales, tanto las fijas como las de telefonía móvil).

El modelo de liberalización comercial y financiera acentuó un fenómeno que se mostraba con creciente importancia, desde el modelo de sustitución de importaciones, que marcaba regiones de gran urbanización y crecimiento relegando condiciones de pauperización para aquellas que quedaban por fuera del proceso de industrialización. Así, en 1995, el país presentaba una desequilibrada distribución de la renta, que hoy persiste, ya que, según los

datos de dicho año, el 20% de la población se repartía el 63% del total, mientras que el 50% tenía acceso únicamente a un 12%. Teniendo en cuenta otros indicadores y la encuesta de la Organización de las Naciones Unidas (1996) sobre las condiciones de vida en el mundo, la renta media de la población con más recursos (10%) era cerca de treinta veces superior a la de los más desfavorecidos (40%).

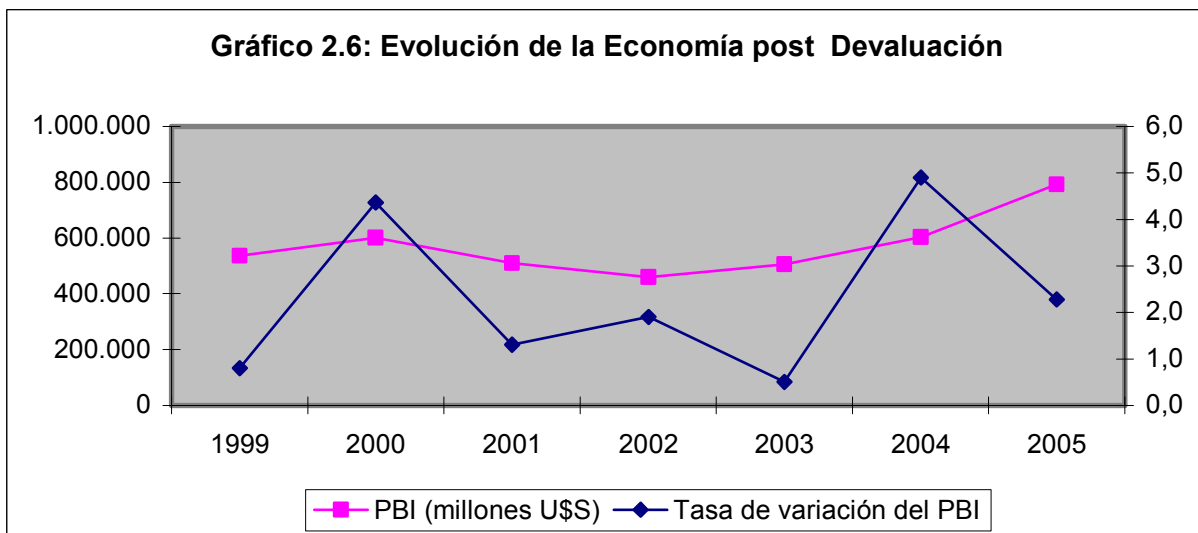
En enero de 1999, después de la pérdida de una gran cantidad de reservas cambiarias, el Banco Central abandonó el sistema de tasas cambiarias fijas, que representaba una gran amenaza para la estabilidad económica del país.

La economía brasileña mostraba una evidente crisis al comenzar el año 1999, consecuencia de la fragilidad evidenciada desde finales de 1997. El elevado déficit fiscal y la sobrevaluación cambiaria complicaron la situación de la balanza de pagos, ya muy vulnerable ante los acontecimientos externos. La defensa de la moneda en el marco de una política cambiaria de ajuste gradual se hizo insostenible, lo que obligó al Gobierno a reemplazarla por una de libre flotación, hecho que provocó una fuerte devaluación. El cambio se devaluó en casi un 60% en los primeros dos meses para pasar luego a un 30% con relación a la tasa fija final de 1998.

El Banco Central respondió con una fuerte elevación de las tasas de interés, aunque las redujo más adelante y ya hacia finales de año sus niveles nominales eran muy semejantes a los anteriores a la crisis. Al mismo tiempo, las medidas fueron acompañadas de una política fiscal austera encaminada a reducir el elevado déficit del sector público. El acuerdo logrado con el Fondo Monetario Internacional permitió tener acceso a una cuantía importante de recursos financieros externos, que contribuyeron a reducir la volatilidad del mercado de cambio.

La severidad de las medidas fiscales y monetarias adoptadas y la importante devaluación auguraban para 1999 unos resultados negativos, con una disminución del nivel de actividad y un incremento de la inflación y del desempleo. Los resultados de este proceso fueron bastante positivos, en relación a lo ocurrido en países como la Argentina, ante similar proceso, ya que, aunque la tasa de inflación se elevó (aun menos de lo esperado), los flujos financieros internacionales se recompusieron rápidamente y la recesión prevista como resultado de la devaluación no tuvo las repercusiones esperadas.

El producto interno bruto (PIB) se estabilizó a lo largo del año. Los precios al consumidor registraron incrementos del 8,4%, sobrepasando el 2,5% de 1998. En cuanto a la tasa de desempleo, se mantuvo estable y no se alteró con respecto a la del año anterior, alcanzando también el 7,6% de 1998. El modesto crecimiento del PIB, que se prolongó a partir del año 1999, como se observa en el **gráfico 2.6** (a diferencia del caso argentino en donde los efectos de la devaluación repercutieron negativamente sobre los niveles de crecimiento del país), aliado con el mantenimiento de los dispositivos legales para las contrataciones y despidos, no permitió la generación de empleos en número suficiente para reducir esa tasa.



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

La breve reseña del proceso histórico de Brasil permite configurar la realidad creciente de deterioro socio-económico, pauperización laboral y consecuentemente, de expansión de la realidad informal caracterizada por el autoempleo precario.

Por un lado lo expuesto da cuenta de aquellas regiones en donde la industrialización mostró un menor dinamismo y por ende el desempleo estructural y la informalidad se presentaron históricamente como realidades latentes. De esta manera se fundamenta la razón por la que ciertas regiones presentan un deterioro de sus indicadores socio económicos históricamente elevado y por lo que también actualmente un número desproporcionado de microempresas informales se ubica en la Región Norte y Nordeste<sup>22</sup>, siendo esta última la que alberga a más de la mitad de la población pobre del país (véase **cuadro 2.2**). Un rasgo distintivo de Brasil es la distribución heterogénea de su pobreza como de su riqueza. Las tasas de pobreza varían de San Pablo a la región Nordeste. Ello es producto de la también heterogénea distribución del ingreso en Brasil.

<sup>22</sup> La precaria situación de esta región en relación a las restantes motiva a que la primera iniciativa de un Banco Público en el campo de las microfinanzas (Programa Crediamigo, Banco del Nordeste de Brasil) se haya desarrollado allí.

**Cuadro 2.2: El Nordeste de Brasil**

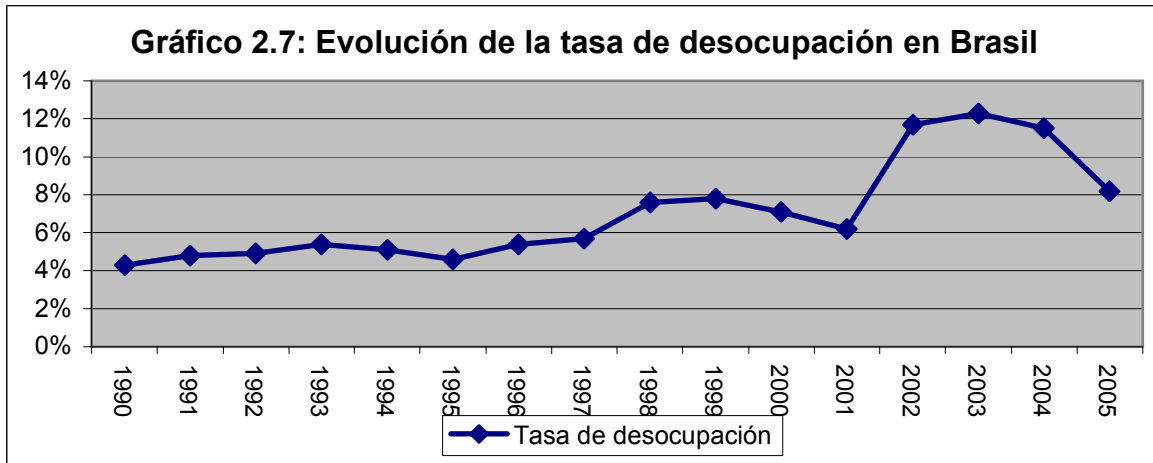
	<b>NE</b>	<b>Brasil</b>	<b>NE/Brasil</b>
Nº de estados	9	27	33,33%
Área	1553,917	8514,204	18,25%
Población - 2003 (millones de habitantes)	49,5	174,4	28,38%
PBI - 2002 (millones U\$S)	62,1	459	13,53%
PBI per capita -2002	1260,4	2630,6	47,91%
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,608	0,83	73,25%
Tasa de Analfabetismo - 2003	23,2	11,6	200,00%

Fuente: Smith, 2005.

También lo expuesto permite echar luz sobre el proceso de pauperización laboral sufrida en Brasil durante los últimos años. A partir de los '80, y en forma acentuada desde 1990, la intensidad del proceso de expansión de la informalidad de la economía dejó de ser una característica visible de ciertas regiones o sectores del Brasil y comenzó expandirse al resto del país a gran velocidad.

La política de apertura comercial llevó a muchas empresas a buscar competitividad mediante cortes en los costos laborales. Los resultados de esa política en el mercado de trabajo no se manifestaron principalmente en desempleo abierto, como se observa en el **gráfico 2.7**, sino que trajo aparejada una disminución muy intensa en los empleos de buena calidad, representados por los empleos formales, o “com carteira” y su consecuente sustitución por empleos de menor calidad, o “sem carteira”<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> La proporción en que los trabajadores “sin cartera asignada” se asocian a las unidades económicas pequeñas informales se considera de significativa importancia en detrimento de la posibilidad de tratarse de empleos en pequeñas empresas modernas, productivas y altamente competitivas. Por ende, al igual que autores como Mezzera y Christen (1997), se considera a esta categoría de asalariados, componentes de la denominada economía informal debido a la precariedad presentada en su puesto de trabajo.



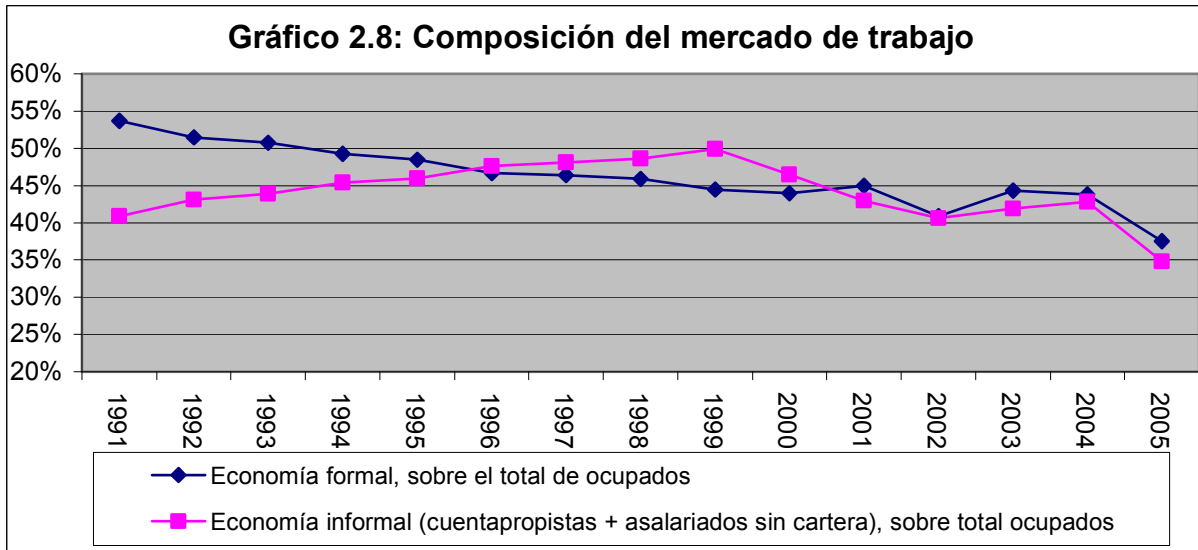
Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

La competitividad forzada que la industria brasileña debía desarrollar a fin de hacer frente a la indiscriminada política de apertura comercial, se basó en la reducción de costes en forma espuria, es decir, la presencia de precios competitivos no fueron el resultante de un proceso de desarrollo que trajo aparejado el incremento de la productividad del trabajo involucrada en las industrias, sino mediante un proceso de pauperización en las formas de contratación y un elevado uso de la tercerización, vía empresas satélites informales de las grandes corporaciones. Las formas que esto parece haber tomado son varias:

- a. El despido y posterior recontratación de un mismo trabajador por parte de la misma empresa, pero sin contrato firmado y, en consecuencia, sin las ventajas anotadas antes y que se asocian al empleo más formalizado.
- b. La tercerización de muchas actividades, lo cual afecta también a la proporción de empleos industriales.
- c. El despido de trabajadores con sugerencia de crear una pequeña empresa a la cual se promete subcontratar los servicios antes prestados dentro de la empresa.
- d. Finalmente, la tendencia a crear pequeñas empresas como forma moderna de moverse hacia economías más flexibles, de más rápida y eficaz respuesta a patrones de demanda en proceso de cambio.

Por su parte, los trabajadores por cuenta propia aumentaron significativamente su participación desde comienzos de 1990. Este último fenómeno es consistente con que parte de la reducción en el ritmo de creación de buenos empleos, por parte de las empresas modernas que contratan trabajadores de modo formal, se manifestó en pérdida de empleos asalariados; es decir que los trabajadores que salieron de aquellas empresas tuvieron que emplearse por su cuenta; algunos de ellos debieron haberlo hecho con las indemnizaciones que reciben al ser dados de baja, especialmente si el despido fue sin justa causa.

Este proceso parece ser válido para alrededor del 40 % de los empleos precarios generados entre 1990 y 1994. El otro 60 % parece haberse generado en las MYPE y en empresas grandes, pero sin contrato firmado. Así la década del 90 generó en mayor medida la destrucción de puestos formales y su sustitución por aquellos más precarios e inestables (véase **gráfico 2.8**) que la presencia de altos niveles de desempleo, como sí fue la situación en el caso argentino.



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE)

La década de '90 trajo también aparejadas reformas al sector financiero formal, a fin de reducir las ineficiencias que repercutían en altos niveles de spreads bancarios, lo que permitió el desarrollo de un sistema bancario complejo y desarrollado.

La cantidad de sucursales a partir de dicha década disminuyeron en forma dispar interregionalmente, configurándose un entramado de presencia financiera diferenciada de acuerdo a la actividad económica de la región más que a cuestiones relacionadas con la densidad poblacional. Por ende, las regiones más pobres del Norte, Noreste y Centro-Oeste vieron reducidas su infraestructura bancaria en gran cuantía.

Así, las reformas acontecidas sentaron las bases de un sistema que permitió a los bancos privados acceder a altos niveles de ganancia a bajo costo. Los bajos costos de transacción, que involucran a operaciones financieras complejas y de gran escala, se tradujeron en un alto costo de oportunidad para la incursión en las microfinanzas de estas entidades.

De esta forma, la microempresa informal se manifestaba con mayor intensidad y, sin embargo, no encontraba las herramientas necesarias para su desarrollo sustentable. De acuerdo a estadísticas de Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), 84% de las micro y pequeñas empresas en comercio y 88% de aquellas de servicio no poseen acceso a crédito. La definición de microempresa, de acuerdo al SEBRAE, incluye firmas más grandes que aquellas insertas en la informalidad, objeto del presente estudio. De éstas, según un estudio realizado por el Banco do Nordeste (BNB) en 1998, menos del 2% tenían acceso al crédito formal. La mayoría no accedía a ningún tipo de financiamiento, mientras que aquellos que sí, lo hacían a través de prestamistas informales, denominados *agiotas*, o de sus familias. Las tasas pagadas mensualmente oscilaban entre el 15 y 22% mensual.

### **2.2.2 Razones del escaso desarrollo de las microfinanzas en Brasil**

A pesar de las características socio-económicas imperantes en Brasil, sumado al contexto de alto racionamiento crediticio para la creciente población inserta en el autoempleo precario, que indican un campo fértil para el desarrollo del mercado de microfinanzas, en



1998 ningún Programa brasileño de Microfinanciamiento presentaba más de 5000 clientes. Una serie de factores han sido tradicionalmente citados como explicación al relativo escaso desarrollo del mercado de las microfinanzas, incluyendo el clima macroeconómico antes de la estabilización de la hiperinflación en 1994; una fuerte tradición de programas públicos de crédito subsidiado; un inadecuado marco regulatorio, a pesar de recientes avances; y la ausencia del llamado “efecto demostración” en microfinanzas. Los mismos serán discutidos brevemente a continuación.

**1. El clima macroeconómico en Brasil históricamente no ha resultado propicio para el desarrollo de las microfinanzas.**

Décadas de alta inflación afectaron profundamente el sector bancario financiero tradicional. Ante la persistente inflación y la licuación de deudas en términos reales debido a inadecuadas políticas de indexación, no resultaba beneficioso inclinarse hacia la acción crediticia, y mucho menos direccionarla hacia aquellas unidades productivas surgidas del autoempleo precario que tornaban aun más inestable y peligroso dicha tarea de financiamiento.

A partir de 1994, luego de la política de estabilización aplicada, la persistente política de déficit fiscal y las altas tasas de interés del país significaron la inclinación de los bancos privados por la inversión en títulos públicos y aquella a plazo, en detrimento de políticas activas de crédito.

A partir de 1999 el Banco Central de Brasil aplicó una serie de reformas a fin de perfeccionar y lograr niveles más eficientes de actividad, con el objetivo, entre otros, de reducir la tasa de interés promedio del sistema bancario, considerada hasta ese momento elevada producto de las ineficiencias latentes en la actividad bancaria brasilera. Las reformas posibilitaron la formación de un sistema bancario complejo y coordinado, que, como se mencionó, comenzó a redundar en grandes ganancias a bajo costo mediante el manejo con industrias y empresas ya establecidas, relegando al financiamiento de las microempresas más vulnerables debido al alto costo de oportunidad que éstas presentaban.

**2. El efecto “crowding out” de un exceso de líneas de crédito gubernamentales subsidiadas.**

Mientras que la mayoría de los bancos privados y otras entidades financieras privadas, hasta el punto permitido por el Banco Central, proveen de una diversa cantidad de servicios financieros, los bancos públicos han tenido históricamente funciones más restringidas. Por ejemplo, el Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social (BNDES) trabaja esencialmente como una banca de segundo piso que provee fondos públicos a instituciones públicas y privadas a tasas preferenciales, consistentes con su orientación de política económica y social. El Banco de Brasil, por su parte, es el mayor prestamista del sector agrícola mientras que La Caja Económica Nacional resulta el principal agente de financiamiento del sistema de vivienda nacional.

Así, casi todo el financiamiento a plazo es entregado por los bancos estatales, a través de líneas de crédito dirigidas a promover ciertas actividades económicas o a atender determinados grupos socio-económicos. Bancos regionales de desarrollo y bancos comerciales pertenecientes al Estado funcionan, en gran

medida, como programas de crédito direccionados patrocinados por el Gobierno de Brasil.

Sin embargo, estas líneas de crédito gubernamentales casi nunca llegan a las microempresas informales ya que poseen características que desincentivan a las cabezas de dichas unidades productivas de acceder a las mismas (plazos extensos, proceso de evaluación y entrega burocrático, etc.), por lo que terminan recurriendo, como fue comentado, a prestamistas informales usureros o a sus familiares más cercanos

**3. Las IMF's brasileras son escasas y sumamente débiles.**

Este punto es en gran medida consecuencia directa del punto anterior. La competencia de la política de crédito dirigida han afectado a los potenciales operadores de microfinanzas quienes se han visto desincentivados a iniciar actividades debido a que han supuesto que el mercado se encuentra cubierto por programas estatales de crédito.

**4. La estructura jurídica históricamente no ha resultado propicia para las microfinanzas.**

En gran medida debido a la insipiente del mercado microfinanciera, Brasil presenta carencias en la reglamentación acorde a las características propias del sector microfinanciero.

En este punto debe recalcar la existencia de la Ley de Usura que, hasta Julio de 1999, rigió sin ningún tipo de exención de la misma.

La Ley de Usura prohíbe que las instituciones no reguladas cobren tasas de interés mayores al 1% al mes, muy por debajo de lo requerido para sustentar una operatoria de crédito (en Brasil, las IMF's lucrativas tienden a cobrar entre 4% y 7% de interés mensual nominal). Sin embargo, la Ley no ha sido sistemáticamente cumplida desde su implementación, lo que crea un clima de incertidumbre para las IMF's y sus potenciales inversores.

Si bien en Julio de 1999 una resolución permitió que ciertas instituciones quedasen exentas de la Ley de Usura (véase **punto 2.2.4**), muchas ONG's que operan programas de microfinanzas hoy se encuentran técnicamente al margen de la legalidad.

**5. Falta de IMF que ejerza un efecto demostración sobre las restantes.**

La falta de un "efecto demostración", al igual que en el caso argentino, es un desafío pendiente en la industria microfinanciera de Brasil. Así las IMF's locales carecen de experiencias a replicar en sus aspectos operativos y en sus técnicas microfinancieras. Al no poseer experiencias previas que les permitan recorrer con mayor rapidez su curva de aprendizaje relacionada al campo de las microfinanzas, tiende a resultarles poco atractivo el ingreso al sector de las microfinanzas.

**2.2.3 Fuerte presencia de demanda potencial de microcrédito en Brasil**

Se resaltó el relegamiento socio-económico de ciertas regiones de Brasil así como la conexión entre apertura económica, debilitamiento de la industria con caída del empleo

industrial, reducción del empleo de alta calidad y crecimiento de otras formas de empleo (por cuenta propia y asalariado sin contrato) como determinantes claros de la potencialidad del desarrollo de un mercado de microfinanzas en Brasil.

Al igual que en el caso de Argentina, la presencia de un sector informal creciente junto al racionamiento crediticio formal para la atención a éste sientan la bases para la presencia de una creciente población demandante de productos microfinancieros.

Según datos de la encuesta de Economía Informal Urbana- ECINF 2003, realizada por el IBGE en aparcería con el SEBRAE, en octubre de 2003, existían en Brasil 10.525.954 pequeñas empresas no agrícolas<sup>24</sup>, de las cuales el 98%, es decir, 10.335.962 pertenecían al sector informal y ocupaban 13.860.868 personas, es decir, al 13,9% de la PEA. En su gran mayoría (88%), las empresas del sector informal pertenecían a trabajadores por cuenta propia. Solamente el 12% eran de pequeños empleadores. De las empresas encuestadas, el 95% tenían un único propietario y el 80%, solamente una persona ocupada.

Entre las unidades de la federación, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia y Rio Grande del Sur concentraban, juntas, el 57,6% de las empresas del sector informal de todo el País.

La gran mayoría de las empresas del sector informal (94%) no utilizó crédito en los tres meses anteriores a la encuesta en el desarrollo de la actividad. Entre las que lo hicieron, la principal fuente de recursos fueron los bancos públicos o privados (para el 58% de las empresas), seguida del propio suministrador (16%) y parientes o amigos (16%). En noviembre de 2003, como también en 1997, el 83% de las empresas del sector informal no poseían cualquier tipo de deuda.

A partir de esto último, se estimó la demanda potencial de productos microfinancieros en un estudio realizado por el Banco Central do Brasil en el año 2005. El mismo tomó criterios similares a la estimación expuesta para el caso argentino, los cuales resumidamente consistieron en:

- a. Definir pequeños emprendimientos como siendo unidades productivas no agrícolas cuyo jefe es una persona de más de 10 años de edad que trabaja por cuenta propia o como empleador;
- b. Considerar el número de microemprendimientos en base a la Encuesta Nacional de Hogares del año 2004, *Pesquisa Nacional de Analisis Domiciliar* (PNAD);
- c. Estimar la cantidad de dichos microemprendimientos que no han tenido acceso al crédito formal en base a ECINF 2003;
- d. Calcular, partiendo de esa base, cuantos emprendedores serían potenciales demandantes de crédito. El estudio considera que no la totalidad de aquellos racionados serán sujetos de crédito por lo que divide a la población bajo análisis según estratos de ingreso y asigna probabilidades a la elegibilidad de los grupos definidos. En el caso de la población indigente (menos de \$R 200 por mes), el 75% se consideraron que no demandarían o que serían rechazados, en caso de hacerlo. Dicha proporción disminuye a medida que el nivel de ingresos mensual se incrementa.

---

<sup>24</sup> Se recuerda que aquel sector de la economía definido como informal no solo contempla las microempresas no agrícolas, en manos de cuentapropistas, o de empleadores independientes, sino también los empleados no remunerados, aquellos que se encuentran en el sector privado en puestos de trabajo precarios, los que trabajan en el servicio doméstico y los trabajadores agrícolas

De esa manera, se estimó que en Brasil existen aproximadamente **16 millones de unidades productivas**, posibles demandantes de microcrédito. De ellas, 13 millones están representadas por trabajadores por cuenta propia.

En base a las proporciones presentadas en la encuesta del IBGE en relación al número de personas involucradas en las microempresas en funcionamiento, éstas aproximadamente están conformadas por 21.456 millones de personas. Suponiendo que la toma de crédito para el fortalecimiento se encuentre a cargo del empleador, en el caso de las 3 millones de microempresas no formadas solo por cuentapropistas, aproximadamente 8.280 millones de potenciales demandantes se encontrarían en las mismas; lo que sumado a los 13 millones de cuentapropistas, nos arroja un total de 21.280 millones de potenciales prestatarios del sistema microfinanciero brasilero. Dicha cifra representa alrededor del 22% de la PEA del país para el año 2004.

En términos monetarios, la demanda potencial asciende a R\$ 11 billones, cifra que, aunque resulte elevada, representa menos del 1% del PBI de Brasil para igual año.

#### **2.2.4 La oferta de microfinanzas en Brasil**

En base a lo expuesto, distintos factores pueden resaltarse como justificativos de la aparición de un sector microfinanciero incipiente pero con grandes potencialidades de desarrollo.

El primer factor, fundamental para la conformación de un mercado microfinanciero sólido, se centra en la existencia de una demanda potencial de productos microfinancieros. La misma se hizo presente debido a la conjunción de una serie de factores, agravados en los últimos años:

1. Agudización del racionamiento crediticio formal.
2. Altas tasas de desocupación y crecimiento del sector informal

El segundo factor que permite pensar en el desarrollo de un sector microfinanciero en Brasil es la desaparición de las persistentes altas tasas de inflación a partir del año 1994, con la implementación del Plan Real, y la estabilidad de las mismas a pesar de las posteriores devaluaciones. Ello ha contribuido a un ambiente propicio para el desarrollo de las microfinanzas ante la posibilidad de cobro, por parte de las IMF's, de tasas positivas en términos reales.

Otras causas que configuran el espacio propicio de desarrollo de las microfinanzas se centran en la gran oferta de prestamistas informales, en conjunción con la escasa penetración del sistema financiero formal. Esto último ha permitido la fijación de altas tasas de interés de los primeros a la población de las microempresas, obligados a aceptarlo debido a la carencia de alternativas válidas.

Por ende, dado el contexto de estabilización de la economía, el enorme y potencial mercado de microfinanzas, las altas tasas pagadas a los prestamistas informales, y la escasa penetración del sector financiero formal, es que numerosas experiencias se comenzaron a constituir y consolidar conformando un incipiente desarrollo del mercado microfinanciero en Brasil.

La oferta de microfinanzas en Brasil ha presentado un desarrollo lento debido a condicionantes como el contexto macroeconómico adverso, el efecto "crowding out" de las líneas de crédito gubernamentales subsidiadas y la falta de un "efecto demostración" por parte de las IMF's más antiguas de Brasil (véase **apartado 2.2.1**). A medida que éstas fue

superándose y se entendió la importancia de una política de microfinanciamiento para una población en ascenso y con necesidades específicas, el denominado sector de la microempresa informal, es que distintos esfuerzos se erigieron a fin de desarrollar un mercado microfinanciero que permitiese una cobertura significativa, tanto en términos de escala geográfica como de necesidades insatisfechas. Estos cambios tanto en la concepción de las microfinanzas así como en el marco necesario para su desarrollo tienen su correlato en el orden cronológico de desarrollo de la oferta de microfinanzas.

Es decir, en base a lo expuesto, se pueden destacar tres fases de desarrollo de las microfinanzas, ordenadas no solo cronológicamente sino de acuerdo al grado creciente de penetración y atención a la población bajo análisis.

- a. **1° Fase** - (1972) - Acciones de la sociedad civil, sin una propuesta clara de sostenibilidad;
- b. **2° Fase** - (década de 80) - Organizaciones No- Gubernamentales (ONGs) especializadas preocupadas con la sostenibilidad.
- c. **3° Fase** - (final años 90) - Entrada del gobierno en el sector, (Banco do Nordeste – 1er. Piso y BNDES – 2o. Piso.)

Tanto la primer como segunda fase se caracterizaron por esfuerzos aislados surgidos desde el sector privado, en su mayor cuantía en localidades pertenecientes a la región Nordeste, a raíz de la presencia de fuertes indicadores históricos de pauperización socio-económica. Las experiencias, debido al contexto adverso para el desarrollo de las microfinanzas, caracterizado por el historial de hiperinflación del país, el fuerte papel desempeñado por los programas públicos de crédito dirigidos, etc. (véase **punto 2.2.2**), no podían desarrollarse adecuadamente. Así, en 1998, y a pesar de haber sido el primer país latinoamericano que desarrolló una experiencia microfinanciera y con la fuerte presencia de un sector informal en crecimiento, ningún programa brasileño de microfinanciamiento tenía más de 5000 clientes (CGAP, 2002).

La tercera fase en vigencia, a diferencia de las dos anteriores, se caracteriza por la expansión del sector microfinanciero, motorizado a través del accionar tanto directo como indirecto del Estado.

En el primer caso resalta la experiencia del Programa CrediAmigo del Banco do Nordeste de Brasil (BNB). El CrediAmigo comenzó a operar en abril de 1998, transformando al Banco do Nordeste en el primer banco público de primer nivel del país con un modelo de actuación crediticia. Desde entonces, el programa ha orientado sus actividades para el desarrollo del sector de microempresas, a través de la oferta de servicios financieros y de asesoría empresarial, de manera sustentable, oportuna, adecuada y de fácil acceso. El programa está presente en 1172 municipios del área de actuación del Banco (Nordeste, Norte de Minas Gerais y Norte de Espírito Santo), siendo que en 850 municipios hay más de 20 clientes activos. La atención se realiza a través de una estructura logística que dispone de 166 agencias y 44 puestos para atender a los clientes, con 857 colaboradores operando el programa desde estas unidades.

Desde su creación en 1998, el CrediAmigo viene experimentando un crecimiento en el volumen de préstamos y en el número de clientes activos, que es considerablemente superior a los niveles internacionales de crecimiento de los programas de microcrédito. Esto se ha conseguido, manteniendo la calidad de la cartera. De dic/2002 a dic/2003, ha registrado un crecimiento del 18.76% en su cartera activa y del 16.43% en sus clientes activos.

El segundo caso remarcado, el del accionar indirecto del Estado en post de las microfinanzas, se ha logrado mediante el financiamiento a organizaciones no gubernamentales que desarrollen las mejores prácticas, mediante una adecuada etapa de formación y aprendizaje, sosteniéndose en el apoyo estatal.

Bajo esta modalidad, puede resaltarse la experiencia del banco estatal federal, Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico e Social (BNDES), quien ha iniciado dos Programas. El primero de ellos, denominado Programa de Crédito Productivo Popular (PCPP), comenzó en el año 1996, mediante financiamiento del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)<sup>25</sup>. El Programa contempla una línea de financiamiento, con tasas de interés que oscilan entre el 11% y el 14% y con un plazo de devolución de hasta 8 años, para ONG's y otras Organizaciones de la Sociedad Civil que se encarguen de administrar los recursos financieros y canalizarlos hacia los beneficiarios finales.

La segunda propuesta, el Programa de Desenvolvimiento Institucional (PDI) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se propone fortalecer a ONGs microfinancieras y a sociedades de crédito mediante la capacitación de oficiales de crédito, el fortalecimiento de sistemas de información administrativa, la introducción de tecnologías como el *credit scoring*, y la evaluación de los microempresarios a través de encuestas y auditorías.

Dentro de estas acciones indirectas, deben mencionarse, además del financiamiento a través del BNDES, el resto de medidas de promoción y regulación que la acción estatal ha desarrollado a partir de finales de los 90, época que define un quiebre en el papel otorgado a las microfinanzas en lo que a estrategias de desarrollo se refiere. Las mismas han buscado el fortalecimiento de los potenciales oferentes de microfinanzas, recurriendo tanto al accionar de bancos comerciales como de organizaciones de la sociedad civil a fin de fortalecer el entramado institucional sobre el que se apoyaría el sector de las microfinanzas, relegado históricamente.

Dicho fortalecimiento se ha buscado mediante:

1. Acceso simplificado a servicios financieros para la población de bajos recursos, como ser la creación de cuentas corrientes en Junio de 2003, exentas de tarifas y de acceso simple, sin requerimientos de niveles mínimos de renta<sup>26</sup>.
2. El aumento de fuentes de financiamiento alternativas para la población de microemprendedores informales. Para ello, además de los programas mencionados, en el año 2003, y siguiendo un modelo existente en Estados Unidos, el Gobierno estableció una regulación que obliga a los bancos a destinar parte de sus depósitos a la vista (2%) al desarrollo de microcréditos para la población de bajos recursos - sean cuentapropistas o empleadores- al frente de microemprendimientos formales e informales (Resolución 3310 del año 2003). A tal efecto los bancos deben ofrecer los servicios microfinancieros ellos mismos o encontrar las organizaciones que lo

---

<sup>25</sup> Fondo creado a partir de la Constitución de 1988 alimentado mediante deducciones al empleador sobre los montos facturados. En el caso de las firmas financieras y otras instituciones que no tienen facturación, la contribución se realiza en función de las deducciones al impuesto de la renta (Ramos, 2002). El FAT financia el Seguro de Desempleo, el abono salarial, y, en general, todas las políticas del mercado de trabajo (formación profesional, intermediación y apoyo a los micro y pequeños emprendimientos).

<sup>26</sup> Estas cuentas sólo pueden ser otorgadas a personas naturales, no pueden otorgarse a empresas o cooperativas, y no se permiten chequeras; el cliente no puede tener otra cuenta en el mismo banco ni tampoco en otra institución; el saldo de la cuenta no puede estar por debajo de 1.000 reales, que son 315 dólares, ni tampoco debe tener un efecto cambiario por tarjeta o por otro instrumento electrónico; deben tener una identificación social, el NIS.

lleven adelante (Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones de la Sociedad Civil, etc.). Los créditos otorgados no pueden cobrar tasas mayores al 2% mensual. Si no cumplieren con esta normativa, los bancos deberán depositar los montos equivalentes en el Banco Central de Brasil.

Desde su puesta en práctica, los montos financiados se resumen en el gráfico a continuación:

**Cuadro 2.3: Recursos destinados al microcrédito (en millones R\$)**

<b>Modalidad/Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Microemprendedores</b>	R\$ 137,60	R\$ 661,30	R\$ 844,20
<b>Poseedores de cuentas simplificadas</b>	R\$ 103,20	R\$ 200,50	R\$ 229,20
<b>Total</b>	<b>R\$ 240,80</b>	<b>R\$ 861,80</b>	<b>R\$ 1.073,40</b>

Fuente: Elaboración propia en base a boletín Oficial *Em questao*, Nº 440.

- La revisión de normativas referentes a las actividades microfinancieras a fin de incrementar su competitividad y facilitar su acción. Uno de los ejemplos más claros de los esfuerzos en ese sentido fue el establecimiento de un marco legal, por parte del Gobierno a partir de 1999 para las microfinanzas, mediante la creación de “sociedades de crédito para microempresas” como un tipo de institución crediticia que podía ser regulada por el Banco Central de Brasil. Las instituciones financieras de microcréditos se establecieron por disposiciones temporales que luego se convirtieron en Ley y fueron reguladas a finales de 1999 por el Consejo Nacional Monetario. Estas instituciones no pueden tener depósitos del público; sólo se les permite utilizar su propio dinero, los fondos oficiales o los fondos de otras instituciones, como las ONG o las OSCIP, no pueden hacer transacciones de consumidores y las transacciones se relacionan con micro créditos para gente empleada por sí mismo en micronegocios y el capital es más o menos 100.000 reales, lo que significa 33.300 dólares. En cuanto a la diversificación de riesgo, sólo pueden prestar hasta 10.000 reales, que son 3.300 dólares por cliente, y no pueden apalancar cinco veces su capital.

En el mismo año se creó la figura de Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), organizaciones privadas sin fines de lucro (ONG's) que pasan a ser reconocidas por el Ministerio de Justicia como Organización de Interés Público (Ley 9799, 1999). Las OSCIP quedan exentas de la Ley de la Usura y por ende pueden aplicar tasas de interés de mercado.

Así el modo de acción de la oferta microfinanciera privada se dividió en dos grupos principales: en el primer grupo están las organizaciones sin fines de lucro, bajo las cuales tenemos las ONG que están sujetas a restricciones relacionadas con los cargos de las tasas de interés (se les permite 12% al año, no pueden cobrar una tasa de interés mayor del 12%); las organizaciones de la sociedad civil de interés, llamadas OSCIP, debidamente registradas ante el Ministerio de Justicia (como se resaltó, estas organizaciones no están sujetas a restricción alguna con respecto a la tasa de interés, pueden cobrar más de 12%), y los

fondos municipales, que pueden ser de las ONG o de la OSCIP con los gobiernos locales. En el segundo grupo están las organizaciones lucrativas, donde figuran instituciones de microcréditos financieros autorizadas por el Banco Central y controladas también por los organismos correspondientes, además de una cartera también de instituciones financieras, como ser bancos comerciales, incentivados a la participación en el sector microfinanciero a partir de la regulación 3310, en el año 2003. Estos actores, debido a las intervenciones públicas y de organismos internacionales de desarrollo, han comenzado a encontrar en las microfinanzas un mercado con creciente potencial y por ende, en los últimos años, han acrecentado su intervención en el mercado microfinanciero total brasilero.

Los esfuerzos de los bancos privados comerciales, en general a través de uniones con organizaciones de la sociedad civil a fin de reducir los costos de transacción que las microfinanzas implican para ellos, se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.4: Intervención de los principales bancos privados brasileros en el sector de las microfinanzas**

<b>Institución</b>	<b>Modo de operación</b>	<b>Características del financiamiento</b>	<b>Monto otorgado (millones \$R)</b>
<b>Unibanco / Fininvest</b>	Controla Microinvest y actúa como CDC por convenios con redes de tiendas	Crédito al consumidor, personal y productivo.	R\$ 7,80
<b>ABN - Acción Internacional</b>	Convenio con la OSCIP Real Microcrédito	Microcrédito de \$R 500 a \$R 10.000. Tasa de interés de 3,5% mensual	R\$ 0,70
<b>Santander</b>	Convenios con ONG's y OSCIP's	Programa de microcrédito. Montos de \$R 200 a R\$ 1.000. Tasa de interés de 2% mensual	R\$ 3,00
<b>Banco Boston</b>	Convenios con OSCIP's	No disponible	R\$ 2,50

Fuente: Elaboración en base a Bittencourt (2005).

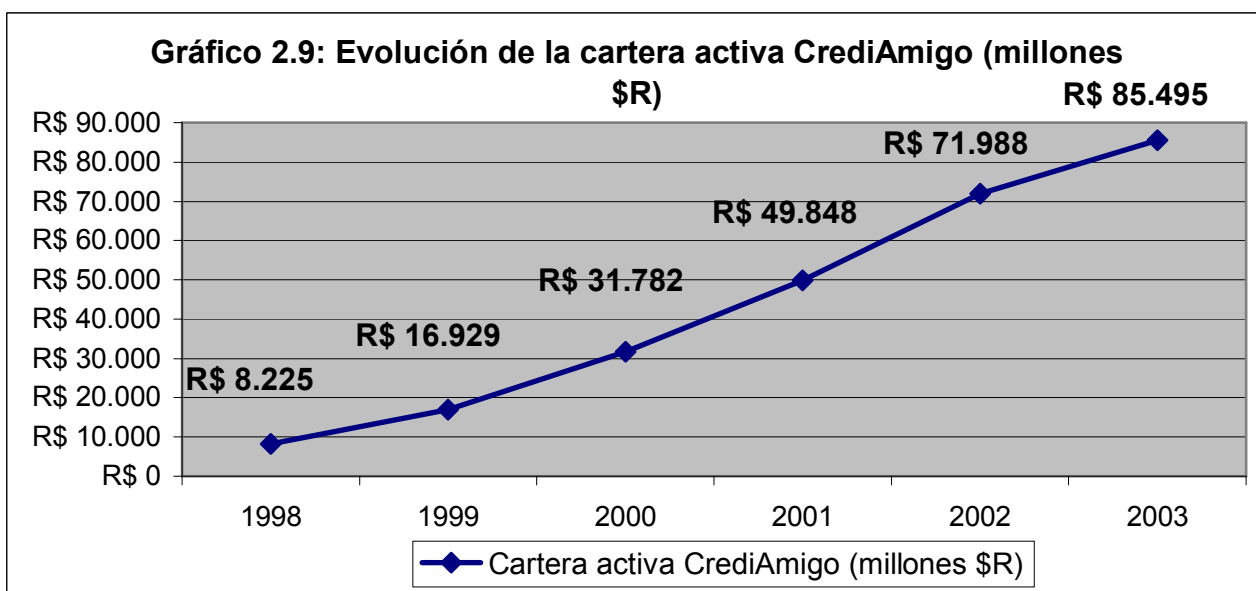
#### **2.2.4.1 Cuantificación de la oferta de las microfinanzas y su cobertura**

La nueva configuración de las IMF's privadas, junto a las intervenciones públicas y aquellas implementadas por los bancos comerciales privados, han permitido la expansión del sector microfinanciero en los últimos años en Brasil, sentando las bases para un potencial significativo desarrollo de éste.

En los últimos años el número de instituciones dedicadas a la microfinanzas se ha expandido rápidamente. En solo dos años, del 2000 al 2002, el número de prestatarios activos se duplicó de 76.700 a 158.654, mientras que la cartera activo se triplicó de R\$ 43,4 millones a R\$ 138,8 millones. Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento provino del Programa CrediAmigo, que expandió su cantidad total de clientes de 35.322 en Diciembre



de 1999 a 85.309 en Diciembre del 2001. El CrediAmigo ha crecido exponencialmente desde su creación, echando luz sobre la magnitud de la demanda insatisfecha de su región de cobertura (vease **gráfico 2.9**).



Fuente: Elaboración propia en base a publicación oficial BNB (2004).

Esta preponderancia del Programa se continúa observando en la actualidad. A diciembre del 2005, un estudio llevado a cabo por el Banco Central de Brasil, como consecuencia del Año Internacional del Microcrédito, demostró que la industria microfinanciera continúa expandiéndose, presentando una cartera activa de más de \$R 262 millones, alcanzando a aproximadamente 311.416 microemprendedores. Más de la mitad de esta cifra es proporcionada, nuevamente, por el accionar del Programa CrediAmigo.

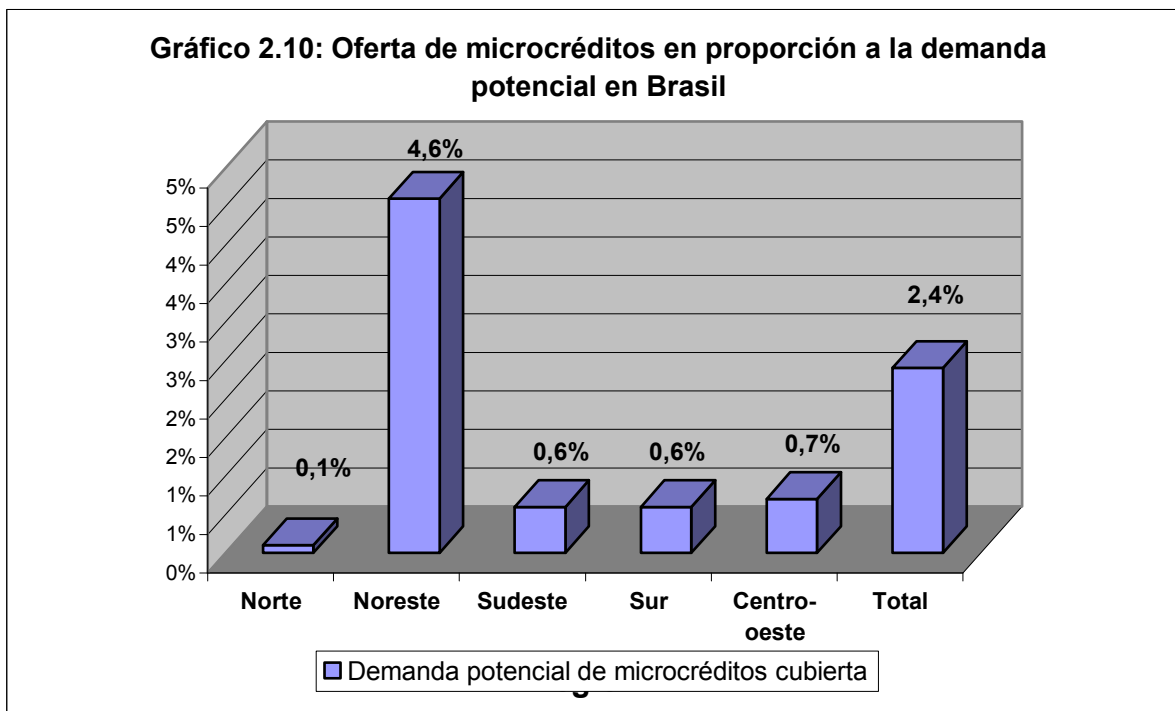
**Cuadro 2.5: Composición de la oferta de microfinanzas en Brasil**

Tipo	Entidades	Prestatarios activos	Valor medio de microcrédito	Cartera activa (en millones \$R)
Sociedades de Crédito al Microemprendedor (SCM)*	55	29.590	R\$ 2.490,00	R\$ 73,70
ONG`s, OSCIP y fondos públicos	121	86.448	R\$ 611,00	R\$ 52,80
CrediAmigo	1	195.378	R\$ 697,11	R\$ 136,20
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>311.416</b>	<b>3798,11</b>	<b>262,7</b>

\*Organizaciones con fines lucrativos

Fuente: Elaboración en base a Banco Central de Brasil (2005).

Sin embargo, los avances presentados no excluyen el hecho de que el desarrollo de las microfinanzas en Brasil continúa siendo incipiente e insuficiente en relación a la creciente población que se inserta dentro del autoempleo informal y precario. La oferta responde a tan solo el 2,4% de la demanda potencial de productos microfinancieros. Esta tasa de penetración varía sustancialmente por región, como puede observarse en el **gráfico 2.10**.



Fuente: Elaboración propia en base a Goldmark (2002)

Este bajo grado de penetración significa una alta potencialidad para el desarrollo de las microfinanzas en Brasil, de la manera que se lo ha comenzado a realizar. Es decir, bajo un esfuerzo conjunto del sector privado y gubernamental en post de los microempresarios. La baja penetración es un claro reflejo del persistente contexto adverso que han enfretado las microfinanzas en Brasil durante muchos años, a diferencia de otros países, que ha impedido no solo atender exitosamente a su población estructuralmente pobre, ubicada en la región del Nordeste del país, sino tampoco sentar las bases para un mercado fuerte a nivel nacional. Los esfuerzos de los últimos años, junto a la percepción de la importancia de las microfinanzas en un país crecientemente afectado por la informalidad, el desempleo y la pobreza, permitirá a Brasil, en caso de que continúe igual estrategia, moverse rápidamente sobre su curva de aprendizaje y alcanzar a países con larga trayectoria en lo que a la temática de microfinanzas se refiere.

### **3. Las microfinanzas y su impacto social**

Si bien en los últimos tiempos han surgido interrogantes sobre el enfoque que deben tener las microfinanzas, basadas ya sea en la idea de la intermediación social o en la idea de que el crédito por sí solo permite mejorar la situación de los prestatarios, existe un claro consenso de que las microfinanzas han sido concebidas como un instrumento para paliar la pobreza de la población meta mediante la generación de empleo y renta. Yunus (2000; 2002) defiende abiertamente la idea de que el microcrédito es una herramienta de movilidad social al dotar de instrumentos a los más pobres que permiten el desarrollo de sus capacidades y habilidades. Esta perspectiva se condice con la visión de Amartya Sen (2000) de que el combate de la pobreza pasa por la dotación a los más vulnerables de capacidades. Así el microcrédito surge como una innovadora respuesta a una realidad que crecientemente margina basándose en la concreción de las potencialidades de sus receptores y permitiendo el paso así a una estrategia de desarrollo económico y social inclusivo.

La evidencia empírica en los últimos años apoya la concepción del microcrédito como herramienta para la mejora de las condiciones socioeconómicas de los hogares carenciados y como componente fundamental de toda estrategia de desarrollo local. Los datos abundan respecto a experiencias exitosas en el campo de las microfinanzas en relación a la reducción de niveles de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. En el caso del Banco Grameen, por ejemplo, la mitad de sus prestatarios ha logrado superar la barrera de la pobreza (Amin, 1994; Wahid, 1994). El ingreso familiar de los miembros del Banco es un 50% mayor que el ingreso de los no miembros en las aldeas donde éste opera (Hossain, 1998), y entre los que pertenecen al programa ha mejorado su nivel alimenticio y su salud, se han reducido el número de nacimientos, han aumentado las condiciones sanitarias de su entorno (acceso a agua potable, letrinas, etc.), y se ha incrementado su autoestima (Jolis, 1996). Anderson, Locker y Nugent (2002) argumentan que el microcrédito, además de esos efectos, lleva a la formación de capital humano y a la ampliación y fortalecimiento del capital social en las comunidades alcanzadas, como externalidades positivas, producto de la existencia y actuación de la garantía social y de otras formas, espontáneas o fomentadas a partir de las IMF's, de asociativismo y cooperación. Es decir, las experiencias alrededor del mundo demuestran el éxito de las microfinanzas en su desempeño o impacto social.

Sin embargo, más allá del consenso establecido respecto al fin último de las microfinanzas y de su potencial impacto, son los métodos de medición y las formas de llevar a cabo esto lo que acarrearán los mayores debates en la literatura especializada. Ello se debe a que el término impacto social es intrínsecamente complejo. El mismo se asocia a la presencia de mejoras en la calidad de vida del prestatario resultando un término muy amplio, y como se resaltarán, de difícil medición, ya que se refleja en distintos aspectos de la vida del cliente y no solo a nivel de su microempresa. La complejidad se acrecienta cuando se entiende también por impacto social el alcance a la población más vulnerable dentro de las microfinanzas, lo que comúnmente se conoce como “llegar a los más pobres de los pobres”.

#### **3.1 La evaluación del impacto social de las microfinanzas**

Los indicadores usualmente utilizados para evaluar la efectividad de las IMF's se han concentrado en medir su desempeño financiero, sin reflejar si sus prestatarios habían mejorado o no sus vidas gracias a los servicios recibidos, es decir, sin la concreción de una

evaluación de impacto explícita. Este enfoque de evaluación del desempeño se ha basado en la idea de que las IMF's se autoevalúan. Este razonamiento arguye que el éxito de cualquier IMF se mide con mucha mayor exactitud basándose en el desempeño financiero de la misma – el crecimiento y la calidad de la cartera de préstamos, la capacidad de retener clientes y la rentabilidad del programa. Si los clientes siguen volviendo, esto quiere decir que valoran el programa; y si el programa continúa prestando servicios a los clientes en forma eficiente y rentable, obviamente está haciendo un buen trabajo.

Sin embargo, el hecho de aceptar el desempeño del programa y el crecimiento del mismo como indicadores de impacto probablemente nos diga más sobre el prestamista que sobre el prestatario. En los últimos años muchas IMF's han tomado conciencia de ello y emprendieron la tarea de comprender mejor a sus prestatarios identificando, con mayor profundidad, quienes son ellos, cuáles son sus necesidades, como interactúan con los productos y servicios de microfinanzas y de qué forma han sido beneficiados por el programa.

Para lograr esta meta se ha difundido el uso de la Evaluación de Impacto con diversos elementos de investigación del mercado como forma de dimensionar los cambios cuantitativos y cualitativos que la IMF produce, mediante su operatoria cotidiana, en su población objetivo, así como forma también de situarse en un proceso de mejora continua evaluando y así rediseñando, fortaleciendo y/o modificando los distintos aspectos de dicha operatoria. Es decir, las evaluaciones de impacto se han implementado no solo para atribuir a la IMF la consecución de los cambios observados o identificados sino también para identificar las necesidades de los prestatarios lo cual, muy frecuentemente, en el mediano o largo plazo, afecta el grado y la naturaleza de sus impactos.

Si bien fundamental a los efectos de determinar hasta qué punto las IMF's han logrado mejorar las condiciones de vida de sus clientes mediante su intervención, una medición correcta de ello puede presentar costos muy significativos y serias dificultades metodológicas debido a la diversidad de variables a las que el microempresario y sus unidades doméstica y económica están sujetas. La atribución de los cambios a la IMF y sus productos es el paso más complejo dentro del proceso de Evaluación de Impacto y es por ello que dichas evaluaciones no son todavía una práctica generalizada en el campo de las microfinanzas sino que suelen limitarse a las IMF's que han alcanzado una cierta escala y desarrollo.

Las dificultades mencionadas se deben a que las microfinanzas no limitan su alcance solo a nivel de la *microempresa* mediante cambios en los ingresos, el empleo, los activos y el volumen de producción sino que a través de éstos produce efectos “derrame” en los distintos ámbitos en donde el prestatario y su microempresa se hallan insertos:

- A nivel de la *familia/hogar*, el desarrollo de microempresarios contribuyen al aumento neto de los ingresos de la familia/hogar, la acumulación de activos y la productividad laboral. Los ingresos invertidos en activos como los ahorros y la educación aumentan la seguridad económica de la familia/hogar al hacer posible que se cubran las necesidades básicas cuando el flujo de ingresos se interrumpe.
- A nivel *individual*, el cambio se mide en base a la capacidad de los clientes para tomar decisiones y realizar inversiones que mejoren el rendimiento de su negocio así como sus ingresos personales, lo cual a su vez, fortalece la cartera económica de la familia/hogar y a menudo esto se traduce en un mejoramiento personal.
- A nivel de la *comunidad*, las microempresas pueden proveer nuevas oportunidades de empleo, estimular los vínculos con otras empresas comunitarias, y captar nuevos ingresos de fuentes externas ajenas a la comunidad. En la medida que los hogares carenciados se

beneficien del incremento de la actividad económica, las intervenciones a nivel de los microemprendimientos pueden tener impactos adicionales sobre su patrimonio neto.

Un estudio del PNUD a cargo de la Dra. Bekerman (2005) en base a entrevistas a prestatarios de cuatro IMF's y dos Programas Públicos<sup>27</sup>, representativos de la población dedicada a los servicios financieros inclusivos en la Argentina, demostró que el microcrédito presenta resultados positivos en las distintas unidades de análisis mencionadas.

Las preguntas formuladas, mayormente de carácter dinámico<sup>28</sup>, permitieron percibir<sup>29</sup>:

- A nivel de la *microempresa*: Se mostró que el 80% de los entrevistados manifestó que sus ingresos aumentaron en el último año producto de un incremento en las ventas realizadas. Asimismo, se presentaron resultados positivos respecto a la creación de nuevas fuentes de ingreso y a la diversificación de las mismas. Respecto a esto último, un 33% de los emprendedores manifestó haber accedido a nuevas bocas de comercialización, mientras que la mayor parte de los consultados (83%) mencionó haber podido añadir nuevos productos a su negocio. Respecto a la calidad de los productos ofrecidos, un 83% de la muestra percibió una clara mejora en ello.
- A nivel del *hogar*: debido a la importancia relativa que presentan los ingresos del microemprendimiento en los ingresos totales del hogar, los incrementos de los primeros (mencionados en el punto anterior) se reflejaron en los segundos al presentar un porcentaje altamente significativo mejoras en los niveles de ingresos de sus hogares. Con ello pudieron realizar inversiones en activos domésticos para el hogar (62.5%) y gastos extraordinarios (44%) como el alquiler de un local, solventar sus vacaciones, abonar los estudios universitarios de los hijos, realizar gastos médicos. Los arreglos y/o mejoras en la vivienda se presentaron como los impactos sociales más significativos al responder la realización de los mismos por parte del 85.4% de los entrevistados. También se pudo inferir una mejora en la seguridad alimentaria del hogar al plantear el 64% de la muestra la posibilidad de compra de más y mejores alimentos.
- A nivel *individual*: Se presentaron cambios positivos en cuanto a la percepción del prestatario respecto a su microempresa y su proyección a futuro. En el primer caso el 83% consideró que su empresa se hizo más fuerte a partir del acceso al microcrédito y en el segundo el 73,9% de los consultados manifestó más optimismo con respecto al futuro que antes de recibir el crédito.
- A nivel *comunidad*: los resultados son menos certeros y significativos en relación a, tanto la generación de nuevos puestos de empleo como a la mayor participación comunitaria de los prestatarios entrevistados. Sin embargo ello no puede concluirse como un fracaso del microcrédito debido, primeramente a las dificultades de medición y segundo, a la posibilidad de que los efectos “derrame” a nivel comunidad sean observados en el largo plazo una vez

---

<sup>27</sup> Las IMF's consideradas fueron: Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano, Banco Social de Moreno, Banco Grameen Mendoza y Provivienda Social. Respecto a los Programas Públicos se analizaron el REDES (Red de apoyo al Fortalecimiento de la Economía Social) a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el FOMICRO (Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos) a cargo del Banco Nación Argentina.

<sup>28</sup> Es decir, haciendo referencia a cambios en un determinado espacio temporal –un año- en el cual el prestatario ya estuviese bajo la influencia del programa pero evitando apelar a la percepción del prestatario con preguntas del tipo “desde que usted recibió el microcrédito...”. Se intentó así minimizar el “efecto memoria” del entrevistado.

<sup>29</sup> Las conclusiones expuestas se extraen de la primera parte del estudio de campo en base a una muestra de 60 prestatarios. En una segunda etapa se realizó un análisis de 20 prestatarios en base a un grupo control.

que las microempresas financiadas, así como también la IMF facilitadora, presenten un cierto grado de desarrollo y consolidación<sup>30</sup>.

### **3.2 Distintas visiones sobre la profundización del impacto social de las microfinanzas**

De acuerdo a lo expuesto, existe una clara potencialidad de las microfinanzas como herramienta efectiva para combatir la desigualdad y exclusión socioeconómica. Partiendo de esta visión, el debate actual se centra en la forma en que dicha potencialidad y los diversos impactos económicos, sociales y de empoderamiento mencionados pueden ser concretados por las distintas IMF's que operan en el campo de las microfinanzas.

Prevalece la oposición entre el enfoque "minimalista", el cual reduce la atribución del impacto de las microfinanzas al solo acceso a los servicios microfinancieros (Gonzalez Vega, 2001; Von Pischke, 2002), y el enfoque "microcredit – plus", con éste último incorporando una compleja serie de intervenciones en post del desarrollo con esencial énfasis sobre la capacitación (Yunus, 2002; Mc. Nelly, 2002; Dunford; 2000).

A continuación se exponen las particularidades de ambos enfoques para luego ahondar en las diversas metodologías de aplicación de la concepción integral de las microfinanzas entendida, por este trabajo, como la adecuada herramienta para potenciar los efectos positivos de las microfinanzas tanto a nivel del prestatario como a nivel de sus unidades doméstica y económica<sup>31</sup>.

#### **3.2.1 La visión minimalista del crédito**

Existe una visión por la cual se da fundamental importancia al papel de la ONG como proveedora de crédito y se le resta relevancia a la necesidad de captación de ahorro para mantener su autosustentabilidad y a todo tipo de servicio no financiero. Supone que la población objetivo valora más el producto crédito que la posibilidad de ahorro y de capacitación no reconociendo la opinión cada vez más generalizada de que el microcrédito, por sí solo, no redundará en mejoras significativas de las condiciones socioeconómicas de su población objetivo.

Si una institución utiliza el **enfoque minimalista** significa que su manejo debe observar el acceso al crédito como la principal forma de asistencia que debería ser provista a los microempresarios. Y también significa que la metodología crediticia, que ha sido modificada para ajustarse a la situación del grupo meta, supone ser capaz de proveer toda la información necesaria para tomar decisiones de crédito adecuadas. Dichas decisiones redundarán en mejoras tangibles para los microempresarios, prestatarios de la IMF.

Ya que, de acuerdo a este enfoque, el microcrédito por si solo permite la mejora en las condiciones socioeconómicas de las personas, es éste el que debe alcanzar a la mayor cantidad de potenciales prestatarios posible. De esto se desprende que, según el enfoque minimalista, el impacto positivo de una IMF estará asociado a una mayor escala de la misma.

---

<sup>30</sup> Debe recordarse que el estudio bajo análisis fue realizado en Argentina, país de incipiente desarrollo en el campo de las microfinanzas.

<sup>31</sup> El estudio de Bekerman (2005) no permite tomar una posición definida respecto al presente debate ya que las IMF's y Programas Públicos, integrantes de la muestra, presentan operatorias basadas en los dos distintos enfoques. Por ende sus resultados positivos no pueden ser atribuidos a una de las visiones bajo análisis.

Quienes sostienen el enfoque minimalista refutan la posibilidad de eficiencia de operación al integrar distintos servicios destinados a la misma población. Esta es una reacción a los problemas de los programas de “desarrollo rural integrado” y otros modelos idealistas de respuestas de intervención múltiple a las necesidades interconectadas de las comunidades de bajos recursos. La especialización en un tipo de servicio de desarrollo es necesaria para alcanzar la efectividad del desarrollo, servicio eficiente y sostenibilidad institucional aduciendo que la capacitación, la asistencia y otros servicios no financieros aumentan los costos de las IMF's, recargan las tareas administrativas y encarecen los costos para los prestatarios, sin que ello se traduzca en beneficios tangibles significativos. **“Dejemos a los banqueros ser banqueros”** y dejemos a otros con distintas aptitudes y experiencias hacerse cargo de las otras necesidades y aspiraciones de una comunidad.

### **3.2.1.1 El Banco Rakyat de Indonesia como exponente del enfoque minimalista**

Una de las IMF's más reconocidas, representativas del enfoque minimalista, es el Banco Rakyat de Indonesia (BRI).

El sistema del BRI representa la red de microfinanzas más grande y rentable alrededor del mundo (Robinson, 2004). Dicho resultado fue producto de cambios profundos en la operatoria del Banco ocurridos en el año 1984. Hasta allí el BRI representaba alrededor del 90% del sistema financiero formal de Indonesia,; se trataba de un inmenso banco estatal con más de 3600 sucursales rurales, cuya misión era otorgar créditos para el desarrollo rural baratos<sup>32</sup> y mediante escasos análisis<sup>33</sup>, lo cual generaba pérdidas por 24 millones de dólares. La caída de ingresos del petróleo y los consiguientes recortes fiscales del Gobierno Indonesio causó la interrupción de gran parte de los subsidios. El Ministerio de Finanzas animó al BRI a moverse hacia la comercialización del sistema de Unidad para proporcionar servicios básicos bancarios al sector rural. Debido a ello, en el año 1984, las sucursales rurales del BRI fueron reestructuradas: se convirtieron en unidades autónomas orientadas a la prestación del servicio completo y adoptaron una aproximación comercial de las microfinanzas (no acceso a subsidios, tasas de interés sustentables, gestión eficiente, esfuerzos tendientes a movilizar ahorros) que las llevaron a convertirse en unidades sustentables de 1985 en adelante.

El BRI se conforma de cuatro unidades estratégicas de negocio: Banca Minorista, Banca de Inversión, Banca Corporativa y Microbanca. Esta última es la unidad mediante la cual el Banco desarrolla sus actividades microfinancieras, como ser ahorro de fácil acceso, mediante el otorgamiento de cuentas a sus clientes que no involucran costo alguno y que permiten la disponibilidad inmediata de los fondos permitiendo al microempresario una posición de total liquidez y el servicio de microcrédito, diseñado para el financiamiento de capital de trabajo o fijo.

---

<sup>32</sup> Este esquema junto a otros modelos de crédito de promoción al empresario de pequeña escala promovidos desde el Estado de Indonesia fueron subvencionados, cobrando tasas de interés para prestatarios debajo de las tasas de mercado, e inclusive debajo de las de inflación, y financiados con recursos del Gobierno o del Banco Central a la tasa del 3% anual. Sin embargo, a partir de enero de 1990 con la desregulación bancaria, los esquemas subvencionados se redujeron a solo unos cuantos que apoyan el desarrollo de cooperativas, mantienen el adecuado stock de alimentos y la autosuficiencia en la producción de alimentos, y el desarrollo de la región Este del país.

<sup>33</sup> Los procedimientos normales bancarios, tales como el análisis de préstamos individuales, fueron omitidos ya que los funcionarios del Gobierno fueron presionados para alcanzar objetivos de crédito, para que la sucursal rural tuviera una discrecionalidad limitada en la revisión y aprobación de los prestatarios.

El programa microfinanciero se implementa a través de unidades locales autónomas en el territorio, llamadas *Unit Desa*. Si bien las mismas forman parte del BRI, sus características de descentralización (cada unidad es un centro de beneficios separado), estandarización y simplificación, en sus operaciones y sistemas de información, y supervisión local (hecha por la sucursal respectiva a la que la Unidad está adscrita) las distinguen del resto del BRI.

Las *Unit Desa* tienen entre cuatro y diez empleados. Si el crecimiento de la unidad es tal que requiere la incorporación del undécimo empleado, entonces la unidad es escindida en dos. Asimismo, existe lo que se llama “puestos de servicio”, que son centros (que solo cuentan con dos empleados) ubicados en zonas de tan baja densidad poblacional que no se justifica la apertura de una *Unit Desa*. Estos puestos de servicio dependen de las unidades locales. De hecho, toman ahorro y cobran cuotas, pero no tienen autonomía para aprobar préstamos (Bekerman, 2004).

Todos los productos financieros introducidos deben responder a las necesidades de los prestatarios, identificadas a través de encuestas de campo, y ser rentables ya que las Unidades deben cubrir todos sus costos operativos y financieros sin subsidios.

A fin de combinar los principios de descentralización y estandarización las Unidades solo ofrecen una gama limitada de productos financieros ampliamente comerciales, ubicándose así bajo la órbita del enfoque minimalista. El instrumento concreto de crédito de las *Unit Desa* es un crédito rural de carácter muy general llamado *Kupedes*. El mismo se destina, en la mayoría de los casos, para la financiación de capital de trabajo, maquinarias o herramientas. Los créditos para objetivos de consumo son desalentados, aunque con la necesidad del dinero, algunos son financiados disfrazando su objetivo. Las mejoras a las casas y la educación de los niños, en el pasado se venían clasificando como créditos de consumo, pero en la actualidad son aceptados. Los créditos se reembolsan en forma mensual y sus montos varían de Rp 52.500 (5 U\$S)<sup>34</sup> a Rp 63 millones (6.000 U\$S). El BRI desarrolla distintas estrategias innovadoras a fin de asegurar el repago de los prestatarios y por ende, cumplir sus objetivos de sustentabilidad y rentabilidad. El sistema de créditos presenta un esquema de incentivos al pago, que varía desde un esquema de niveles de tasas de interés decrecientes a medida que el prestatario recibe montos mayores al cobro de un monto (conocido como IPWT e inserto dentro de la tasa de interés) que es devuelto al prestatario si los pagos son efectuados puntualmente durante un período de 6 meses. Si hay retrasos en uno o más pagos, el IPTW de ese período se pierde en favor del banco, como una forma de penalizar el pago tardío. En un préstamo con pagos mensuales, un reembolso de IPTW de seis meses, es igual a cerca del 30 por ciento de un pago mensual; así que hay un incentivo real para los prestatarios para cumplir con sus pagos, aparte de la expectativa de recibir préstamos subsecuentes.

Aunque los préstamos son individuales, se solicita la existencia de un cotitular, que en varias ocasiones es algún titular o el cónyuge. El otorgamiento supone una mínima capacidad de repago medido a través del flujo de ingreso del microemprendedor y la entrega de algún tipo de colateral, que varía entre activos personales, saldo en cuenta de ahorros, segunda firma, propiedad o recibo de sueldo. Respecto a la supervisión del crédito, la misma es sumamente laxa. No se verifica el uso del microcrédito ya que se supone que los microemprendedores conocen su negocio mejor que el Banco permitiéndose, por ende, que parte del crédito no sea

---

<sup>34</sup> 1 dólar = 10.500 Rupias Indonesia (Rp) para el año 2000, fecha de estimación de los datos. Debe mencionarse que en el año 2002 la Rupia se apreció significativamente respecto al dólar pasando a ser la relación de un dólar aproximadamente igual a 8,8 Rp.



usado en lo que se especificó en el formulario de solicitud si se considera necesario. Además los oficiales de crédito solo están obligados a visitar a los prestatarios de su cartera una vez al año. Por ende, el acompañamiento al prestatario, considerado el servicio no financiero fundamental en toda actividad microfinanciera, se reduce al contacto entre el Banco y el prestatario al momento de depositar sus cuotas, una vez al mes.

Respecto al esquema de ahorros rurales, denominado *Simpedes*, ha demostrado significativos resultados. A marzo del 2001 los ahorros acumulados tienen un valor que equivale al doble de los préstamos otorgados por *Kupedes*; su éxito ha roto el mito de que los pobres rurales no ahorran y que no son sensibles a los incentivos que se les puede otorgar para ahorrar (Martowijoyo, 2002).

Para asegurar que las Unidades están correctamente provistas de personal, el BRI ha desarrollado normas de empleo<sup>35</sup> y reclutamiento<sup>36</sup> como insumo para la planificación de personal y su desarrollo. Además, el BRI plantea un esquema de incentivos dinámicos para sus empleados que contribuye a un adecuado y transparente manejo de la Unidad. Se establece que el 10% del beneficio anual de una Unidad se distribuye entre los empleados y supervisores de Unidad. Como casi el 95% de las Unidades son redituables en un 95%, alrededor de 20778 empleados se benefician de este esquema. Hay también una competencia semi-anual de desempeño de todas las Unidades, basada en un conjunto de criterios que incluyen la rentabilidad, la movilización de los ahorros, la calidad de cartera, y el volumen de préstamos. Los empleados y los supervisores de todas las Unidades que se desempeñan bien y que pasan los criterios, consiguen premios en efectivo, y para las mejores diez Unidades, hay premios adicionales.

Siendo un banco comercial estatal grande que conduce una variada gama de servicios bancarios, sobre todo en los sectores rural y agrícola, el BRI ha desarrollado la red más grande de cualquier banco indonesio. Desde febrero 2001, tiene 12 oficinas regionales, cada una de ellas con un departamento micro que supervisa el funcionamiento financiero de la Unidad, en base a reportes a nivel sucursal (órgano de supervisión directo de las *Unit Desa*) tomando acciones correctivas si el caso lo justifica. Las sucursales suman 318, que cubren todas las ciudades principales y capitales de distrito. Debajo del nivel de Sucursal, hay 3,724 Unidades que funcionan en capitales de sub-distrito con sus 286 puestos de servicio asociados para aumentar sus servicios al nivel de los pueblos. Al final del 2000, las Unidades tenían activos totales de Rp 22 trillones (20,952 mil millones U\$) o el 24 por ciento del total de préstamos BRIs otorgados eran Rp 7.8 trillones (742 millones U\$) o el 15 por ciento del total del BRI; y empleaban a 24,168 personas, o más de la mitad del empleo total del BRI. El sistema de Unidad ha sido redituable de manera consistente desde 1986 y ha sido el contribuyente principal de las ganancias totales del BRI.

---

<sup>35</sup> Las normas de empleo son una base para determinar el número de personal necesario a nivel de la Unidad y Sucursal. Como ejemplo, una de las normas determina que debe contratarse un oficial de crédito cada 400 prestatarios, reduciendo este límite a 250 en áreas donde el transporte y la comunicación son muy difíciles.

<sup>36</sup> Las normas de reclutamiento establecen los requisitos que deben cumplir los aspirantes a los distintos puestos de trabajo del BRI, que se ofrecen anualmente. Para los trabajos relacionados con las Unidades se prioriza el conocimiento del territorio del postulante mientras que para los puestos relacionados con las Unidades regionales y la central la formación formal académica. Asimismo, las normas estipulan las etapas de formación y capacitación de los elegidos ya que es la inversión en la formación de capital humano lo que el BRI reconoce como fundamental en su éxito.

Respecto al impacto social del accionar del BRI, un estudio llevado a cabo en 1990 en base a una muestra de prestatarios que habían recibido créditos durante 3 años mostró los siguientes resultados

### **3.2.1.1.1 Impacto social de los servicios financieros provistos del BRI**

A partir de una encuesta que se realizó en el año 1990 a prestatarios del BRI con más de tres años de antigüedad se pudieron obtener ciertas conclusiones del impacto de los servicios ofrecidos sobre el prestatario y su ámbito de inserción.

Respecto al impacto sobre reducción de la pobreza de sus prestatarios, el estudio demostró que del 15.4% de prestatarios de la muestra que en el año 1986 se encontraban por debajo de la línea de la pobreza, luego de la exposición al programa solo el 4% de ellos continuaban en iguales condiciones.

Los resultados expuestos a continuación deberán matizarse ya que la muestra no pertenece, en su mayor proporción, a los sectores más desprotegidos y, por ende, cabe la posibilidad de que estén provistos una mayor cantidad de herramientas dadas por su contexto (mayor capital humano y social, ingresos que permitan un margen mayor al ahorro) y que también pueden influir en el desarrollo del prestatario y su microempresa. El simple acceso a los servicios financieros puede redundar en beneficios mayores cuando el bagaje de conocimientos y redes es mayor.

En relación al impacto sobre su **unidad económica**, el estudio arrojó como resultado que un 93.4% de la muestra aumentó los ingresos reales luego de 3 años en el Programa.

Así también se observó que el empleo total en las microempresas aumentó en una tasa anual del 18.2% en términos de empleados y en 22.5% en horas anuales de trabajo. Además, Los prestatarios confían más en el trabajo asalariado que antes: la proporción de trabajo familia no retribuido disminuyó en 6.6 por ciento mientras que el empleo de trabajadores a destajo aumentó en 13.7 por ciento (sobre todo las mujeres empleadas que trabajan en sus propios hogares). La inversión en las microempresas mostró una tendencia favorable: los prestatarios que poseían maquinaria aumentaron del 14% al 26% y aquellos que poseían vehículos para el negocio, aumentaron del 28 al 44%.

En cuanto a la **unidad doméstica**, el ingreso total de los prestatarios creció a una tasa anual del 20.7%, en la medida en que el ingreso de las microempresas contribuye en un 64% a los ingresos del hogar. En comparación, los ingresos rurales per capita entre 1984 y 1987 se incrementaron en un 3.8%. Así también se presentaron indicios de impacto, a nivel hogar, en lo que se refiere a la adquisición de activos domésticos, calidad habitacional, seguridad alimentaria y educación. Sin embargo, solo de éste último se presentan estadísticas claras que permiten cuantificar el grado de impacto al exponer que el 64.8% de la muestra pudo incrementar sus gastos en la matrícula escolar y otros aspectos relacionados con la educación.

### **3.2.1.1.2 Debilidades del enfoque del BRI**

El BRI ha basado su accionar en el enfoque comercial de las microfinanzas especializando su tarea en la provisión de servicios financieros y desarrollando, como se ha expuesto, distintos instrumentos a fin de asegurar un recupero adecuado de sus créditos. En base a lo descripto, se infiere que si bien las necesidades a cubrir surgen desde el territorio, la operatoria del BRI se centra en la adecuación de herramientas de rápida efectividad para el recupero de los créditos pero que poco permiten concluir sobre los efectos positivos que las microfinanzas

puedan tener sobre los prestatarios involucrados. Es decir, pone énfasis en su planificación estratégica, en la adecuada división de tareas de sus distintos componentes, en políticas de incentivos a sus empleados y Unidades Rurales (fundamentales por su grado de descentralización) así como también incentivos para fomentar el pago oportuno en sus prestatarios pero pierde de vista elementos igual de fundamentales en lo que se refiere a las microfinanzas como estrategias de desarrollo, como ser el acompañamiento y seguimiento del prestatario, la capacitación a éstos, etc.

Debe cuidarse de no confundir el éxito en el desempeño financiero que puede presentar una IMF con el grado de desarrollo de los microemprendedores a los que alcanza. La autosustentabilidad de una IMF es condición necesaria pero no suficiente para la autosustentabilidad de los prestatarios ya que claramente éstos pueden desarrollar estrategias alternativas que les permitan el pago de sus obligaciones y que no provengan de un adecuado desarrollo de su microempresa (endeudamiento con su entorno u otras fuentes a fin de cubrir la deuda original, redirección de ingresos de otra fuente del hogar con el mismo objetivo, etc.).

Si bien se reconocen como sumamente importantes los esquemas planteados para el desarrollo de una IMF, y para su permanencia en el tiempo, también es necesario para una adecuada performance social no perder de vista al demandante de microcrédito al momento de ofrecer los servicios. Inevitablemente toda mejora de éste, mediante políticas focalizadas, redundará en altas tasas de recupero. Es decir, la autosustentabilidad del microemprendedor será condición necesaria y suficiente para el desarrollo de la IMF.

Dicha sustentabilidad y fortalecimiento al prestatario posee mayores probabilidades de concretarse, como se expondrá, mediante la provisión no solo de servicios financieros sino también ofreciendo servicios complementarios que permitan potenciar los impactos de los primeros, como ser la capacitación y especialmente el acompañamiento y seguimiento en los momentos previos, durante y luego de la entrega de los servicios microfinancieros.

### **3.2.2 El enfoque integral de las microfinanzas o “microcredit plus”.**

En los últimos años se ha establecido un mayor consenso en la literatura de las microfinanzas de que el enfoque minimalista está basado en una percepción muy limitada de lo que es el empoderamiento ya que asume que el solo acceso al microcrédito es lo que permite la mejora en la calidad de vida de los microemprendedores y la posibilidad de ascenso social. La evidencia sugiere que donde el enfoque minimalista es aplicado, los clientes de los servicios microfinancieros son privados de todo tipo de capacitación específica y por ende terminan abocándose a actividades de subsistencia intensivas en el uso de mano de obra y con escasa capacidad de generación de excedente. Esto generalmente explica la tendencia de éstos a aceptar actividades menos riesgosas las cuales requieren un capital mínimo para su puesta en marcha y por ende menores montos en los créditos solicitados.

Por su parte, el enfoque integral o “microcredit plus” tiene conocimiento de los lazos existentes entre la dinámica dentro de los hogares, la comunidad, el mercado y el Estado y por ende reconoce la necesidad de modificar los factores estructurales (sociales, económicos, políticos y legales) que impiden el acceso de la población carenciada al mercado microfinanciero y que interfieren con sus derechos de control sobre el uso del microcrédito y de los beneficios obtenidos. Dicho enfoque reconoce la necesidad de capacitación a los beneficiarios de las IMF's si el objetivo es generar actividades sustentables y generadoras de

excedente económico. En palabras de Seibel (1998) “*las microfinanzas no se deben resumir solo a una redistribución de recursos financieros sino que debe estimular el mejor uso de éstos y la viabilización de mecanismos de acumulación para la población carenciada*”

### **3.2.2.1 Formas de llevar adelante el enfoque integral**

La aplicación del enfoque integral significa otorgar a los clientes de las IMF's una combinación coordinada de servicios de microfinanzas y otros servicios de desarrollo para mejorar sus negocios, ingresos y bienes, salud, nutrición, planificación familiar, la educación de sus niños, redes de apoyo social, etc. Diversas Instituciones han respondido exitosamente al reto de integrar las microfinanzas con los aspectos mencionados, sin comprometer la sostenibilidad de sus operaciones financieras y generales.

La aplicación de la visión “microcredit plus” puede tomar diversas formas siendo los resultados respecto a la más eficiente ambiguos y claramente correlacionados con el contexto específico en donde los servicios de la IMF son desarrollados. La puesta en práctica de estas formas intentan lograr “economías de diversificación”, armando un paquete de dos o más servicios integrados para minimizar los costos de entrega y apoyo administrativo y maximizar la variedad de beneficios para las múltiples necesidades y aspiraciones de la gente.

Hay tres escenarios comunes para la integración del microcrédito con otros servicios (Dunford, 2002):

- **Entrega *vinculada* de servicios por dos o más instituciones independientes que operan en la misma área.** Una institución especializada en las microfinanzas ofrece los servicios financieros al mismo tiempo que otra institución independiente, especializada o de tipo general, ofrece los servicios no financieros (posiblemente en el sector salud y otros sectores) al mismo grupo de clientes. Cuando existen varios proveedores de servicios de desarrollo en un área objetivo (como es el caso en muchas áreas urbanas y peri-urbanas), es razonable esperar que una institución se especialice en el negocio de los servicios microfinancieros. Idóneamente las instituciones que entregan servicios distintos coordinarían la promoción de los mismos, incluyendo servicios ofrecidos en puntos comunes y recomendaciones mutuas, a medida que surgen las necesidades de los clientes por otros servicios. Muchas instituciones especializadas en microfinanzas operan en este tipo de escenario, pero pocas buscan la “ideal” promoción coordinada con los proveedores de servicios no financieros. Un ejemplo clásico es la estrecha coordinación del Programa de Desarrollo rural de BRAC (proveedor microfinanciero) con el Gobierno de Bangladesh (y el Programa Mundial de Alimentos) en la distribución de alimentos a la gente más pobre. La relación está coordinada mediante el programa intermediario IGVGD (*Income Generation for Vulnerable Groups Development*) (Generación de Ingresos para el Desarrollo de Grupos Vulnerables), administrado en forma conjunta por BRAC y el Gobierno de Bangladesh. Dentro de esta visión se encuentra también la de varios autores asiáticos, como Bibhudutt Padhi (2002) y Rajesh Chakrabarti (2001), que resaltan la necesidad de asociación entre ONG's y Bancos como forma de potenciar los roles de éstos, al aportar los primeros eficientemente su ingeniería social y los últimos su experiencia en la intermediación

financiera. Dicha visión de unión estratégica entre ambos actores se basa en la experiencia de los Self Help Groups (SHG) en la India (véase **apartado 1.3.1**).

- **Entrega paralela de servicios por dos o más programas de la misma institución que operan en la misma área.** Una institución generalista o de propósitos múltiples (con frecuencia una organización privada de desarrollo que moviliza donaciones en el ámbito local, nacional o internacional) ofrece servicios microfinancieros mediante el personal de un programa especializado en microcrédito al mismo tiempo que ofrece otros sectores de servicio mediante personal de un programa diferente de la misma institución u organización (al mismo grupo de clientes). Si hay pocos servicios disponibles en un área y una institución puede adquirir el compromiso a largo plazo de proporcionar dos o más servicios con distinto personal especializado, entonces tiene sentido entregar una variedad de servicios en forma paralela. Nuevamente, BRAC de Bangladesh y PRO MUJER de Bolivia se presentan como casos que ilustran este método de entrega de servicios paralelos (véase **apartado 1.3.2**).
- **Entrega unificada de servicios por una misma institución, programa y personal.** El mismo personal de la misma institución ofrece tanto los servicios de microcrédito como otros sectores de servicio—al mismo grupo de clientes. Cuando las personas de bajos recursos tienen poco acceso, si es que tienen alguno, a otros servicios de desarrollo, como ocurre en muchas comunidades rurales, y la institución no tiene los medios para adquirir un compromiso a largo plazo de proveer dos o más servicios mediante personal especializado diferente, es razonable que opte por pedir al mismo grupo de empleados que provea el microcrédito junto con otro servicio. La institución puede incluso recurrir a mantener sus costos a un nivel que pueda sostener mediante los ingresos generados por el servicio unificado mismo. Los proveedores del programa *Crédito con Educación*, como ser CRECER (Credito con Educación Rural) de Bolivia, ofrecen varios ejemplos. Dicha asociación brinda servicios financieros a 37 mil mujeres indigentes en más de mil comunidades rurales y urbanas marginales de su país basada en el sistema de “banca comunal” o “village banking”. Los préstamos están integrados con acciones de capacitación en salud, nutrición, autoestima, negocios y manejo de Asociaciones Comunales (véase **apartado 1.3.3**).

Por supuesto, puede haber híbridos de estos escenarios. Por ejemplo, unos servicios unificados, de sectores múltiples, pueden vincularse con otros servicios complementarios. Un ejemplo incipiente en Bolivia (alrededor del Lago Titicaca) es la planificación y coordinación conjunta de servicios ofrecidos por Crédito con Educación Rural (CRECER), un proveedor de *Crédito con Educación* y el Consejo de Salud Rural Andino (CSRA), un proveedor de servicios rurales de salud.

Según diversos autores, como Dunford (2001) y Navajas (2000), el escenario más prometedor para la **entrega sostenible** de servicios múltiples es el servicio unificado y auto-financiable. Sin embargo, sostiene, es también el más exigente y solo será útil para aquellas Organizaciones comprometidas con la resolución de las necesidades y aspiraciones múltiples de los hogares de muy bajos recursos. Su puesta en práctica es recomendable para las IMF's cuya metodología se basa en el crédito a grupos. Si bien la formación de capital humano representa un costo adicional para la IMF, el costo marginal de ello se reduce drásticamente si las reuniones periódicas de pago (reuniones de centro en el caso del sistema de Bancos Comunales) sirven como forum para la educación. Contribuye también a la reducción de dicho costo el hecho de que el mismo personal de campo entrega tanto los servicios financieros como los educativos durante las reuniones periódicas. La entrega unificada

también se erige como óptima en aquellas áreas rurales donde el contacto con otras instituciones o con profesionales en temáticas relacionadas al desarrollo del microemprendedor y su negocio resulta difícil de concretar.

Sin embargo, en el caso de áreas urbanas en donde las distintas metodologías basadas en la garantía solidaria no son una práctica generalizada, la aplicación del modelo unificado no tendría los efectos esperados ya que los costos involucrados en su puesta en práctica (capacitación a los promotores de crédito, convocatoria por éste de su cartera y planificación de las actividades de capacitación, etc.), serían mayores que sus beneficios. Además no se aprovecharían las facilidades con que cuentan las áreas urbanas para contar con profesionales idóneos en temáticas específicas y la potencialidad que poseen, en estas áreas, el armado de redes entre instituciones sociales con distintas funciones pero con objetivos similares, o de éstas con organismos gubernamentales que pudiesen aportar al fortalecimiento del prestatario. Debido a estas razones, las zonas urbanas presentan la ventaja de permitir la aplicación de un sistema híbrido en donde se combinen los tres tipos de escenarios descriptos, quedando ciertos servicios no financieros, como ser la asesoría y dotación de herramientas de gestión básica al microemprendimiento, a cargo de los promotores de crédito mientras que competiría a otro tipo de personal dentro de la Organización la consecución de capacitaciones más específicas que escapasen a las posibilidades del promotor como facilitador de saberes relacionados al desarrollo del prestatario como ser económico y social. Por último, la coordinación con otras Organizaciones, Gubernamentales o no, permitiría incrementar el impacto y reducir los costos de provisión de los servicios no financieros. Esto último se debe a que este tipo de coordinación en general se enmarca dentro de Convenios o Acuerdos tácitos en donde se produce un intercambio de experiencias entre las partes hacia un objetivo común, la mejora de la población de escasos recursos.

En el caso de la Argentina, en los últimos años, los esfuerzos de muchas de las IMF`s operando en áreas urbanas tienden a lograr el escenario descripto. La provisión de servicios no financieros por parte de las IMF`s argentinas tienen una amplia difusión. En el trabajo de Bekerman (2005), se incluyó un estudio basado en el relevamiento de 120 Instituciones, en donde el 77% de éstas manifestó brindar capacitación mientras que un 70% asistencia técnica. Otros servicios no financieros provistos, detectados en el mismo estudio, fueron los relacionados con las tareas de acompañamiento en procesos de promoción humana, asistencia psicológica o legal o derivación a profesionales de estas áreas, acompañamiento en la organización de ferias comunitarias, o capacitación en salud reproductiva. La totalidad de dichos servicios no financieros son provistos, en la mayoría de los casos, mediante la conjunción de los escenarios paralelos, unificados y vinculados. Un ejemplo concreto lo provee el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), organismo Gubernamental quien, a través de su Red de Apoyo al Trabajo Popular<sup>37</sup>, trabaja con Organizaciones Sociales dedicadas a las microfinanzas proveyendo a los prestatarios de éstas asistencia técnica, comercial y capacitación en técnicas productivas. Las Organizaciones, por su parte, se encargan de la entrega del microcrédito y del acompañamiento y seguimiento de los

---

<sup>37</sup> La Red surgida en el año 2003 constituye una alianza estratégica entre Organizaciones Sociales que promueven a personas de la base social en situación de desempleo con el potencial tecnológico del INTI, el cual actuando como Coordinador Organizativo brinda, entre otros aportes, asistencia tecnológica, microfinanciamiento, capacitación productiva y articulación con otros Programas Gubernamentales.

proyectos, existiendo muchas que realizan otro tipo de aportes al desarrollo del prestatario, como ser servicios de consultorio jurídico, apoyo psicológico, etc.

Otro ejemplo de la provisión del enfoque integral mediante un sistema híbrido lo provee la Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano. La misma funciona desde el año 2000 brindando créditos a villas de emergencia y barrios cadenciados de la zona sur de la Capital Federal. A medida que fue creciendo, la Organización incorporó nuevos servicios más allá del crédito y del acompañamiento del mismo adoptando un esquema vigente en la actualidad: los promotores de crédito se encargan de transmitir herramientas de gestión básica para el desarrollo de los microemprendimientos, del acompañamiento y seguimiento de éstos mientras que profesionales especializados en la tarea manejan un espacio de consultoría jurídica y otro de apoyo psico-social. Además, y debido a que la experiencia surgió en el seno de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA por un grupo de investigadores de ésta, es que estudiantes de la Universidad se vuelcan hacia el proyecto para ofrecer asesoramiento y dictado de cursos de capacitación en gestión y comercialización de los proyectos.

Debe aclararse que la concreción del escenario expuesto para las zonas urbanas solo puede llevarse a cabo si existen una diversidad de actores privados y gubernamentales interactuando en el territorio. En el caso de Brasil, por ejemplo, la presencia de ONG`s encargados de la provisión del servicio de las microfinanzas es muy limitado quedando, como se ha expuesto, la provisión de éste a cargo de los Bancos Comerciales. Los mismos, debido a cómo está planteada su estructura y funcionamiento, se ven imposibilitados de ofrecer servicios más allá de los financieros apoyándose en organismos sociales locales o en otros Programas Gubernamentales para la provisión de servicios no financieros, quedando por ende su intervención bajo el enfoque integral planteada desde la entrega del servicio en un escenario vinculado. En la Argentina, un ejemplo similar se presenta con el Programa FOMICRO del Banco Nación (véase módulo II), el cual provee el servicio del microcrédito mientras que las Organizaciones de base con las que se vincula aportan con una diversidad de servicios más allá de éste, como ser asistencia en el armado de los proyectos, acompañamiento, capacitación, contención, etc. Ambas experiencias, si bien con resultados diferentes, presentan rasgos similares al caso del sistema indio de los Self Help Groups (SHG) que se explicará en los apartados siguientes.

### **3.3 Estudios de impacto**

Una vez definida la importancia de la realización de estudios de impacto y las diversas visiones centradas alrededor de la manera en que los servicios microfinancieros cumplen su principal objetivo, es decir, la mejora en las condiciones socio-económicas de su población objetivo, se presentan una serie de estudios de caso, correspondientes a las distintas modalidades abarcadas por el enfoque integral.

Los casos expuestos coinciden en que el microfinanciamiento es capaz de producir impactos significativos sobre la pobreza extrema cuando se complementa con insumos de capacitación y asesoría y facilidades de acceso a la salud, demostrándose así la potencialidad del enfoque integral o “microcredit plus” como herramienta de impacto.

### **3.3.1 Entrega vinculada: Los SHG en la India**

Los Self Help Groups (SHG), o Grupos de Autoayuda, constituyen la forma más típica de desarrollo de las microfinanzas en India. Los mismos utilizan un sistema similar a las ROSCAS ya que son constituidos por veinte personas quienes realizan un ahorro voluntario y consensuado a un fondo común, el cual es depositado en un Banco Rural o Comercial. Dicha Institución Bancaria, a medida que transcurre el tiempo y la capacidad de pago del grupo es demostrada, comienza a prestarles al grupo en cuestión recurriendo a la presión grupal como forma de garantía. Los SHG tienden a conformarse sin ayuda externa. Las ONG's, sin embargo, contribuyen a ello reuniendo personas, organizando las primeras reuniones y contactando a los potenciales microemprendedores con los bancos comerciales. Estas proveen también las herramientas de gestión y liderazgo necesarios para el manejo de los grupos conformados, así como también constituyen el nexo fundamental entre las SHG y los bancos. Diversos modelos de interrelación SHG – ONG's – Bancos se presentan actualmente en la India y en diversos países de Asia. Entre ellos cabe destacar:

- El Banco presta directamente a la SHG en cuestión y la ONG se encarga de brindar capacitación y asesoramiento a la SHG.
- La ONG, además de la entrega de capacitación y asesoramiento, se presenta como intermediario entre el Banco y la SHG obteniendo los fondos del primero y otorgándoselos al segundo.
- El Banco presta directamente al microemprendedor individual y el SHG y ONG se encargan de la asesoría y la capacitación. En este caso la ONG tiende a hacerse cargo del monitoreo y control de los microcréditos entregados.

En los 3 casos presentados los roles se encuentran diferenciados: uno de los agentes, en este caso el Banco Comercial, se encarga de la provisión del microcrédito mientras que el otro, la ONG, presta sus servicios no financieros de acompañamiento y capacitación al interior del SHG.

En los últimos años el Gobierno Indio ha centrado su atención en los SHG y su desarrollo. Ha reconocido en ellos una potencial herramienta en la lucha contra la pobreza lanzando en el año 1999 el principal proyecto de fomento a los SHG, el *Swarnajayanti Gram Swarajgar Yojana* (SGSY). En el mismo se sostiene una importante presión sobre las distintas jurisdicciones y sus niveles superiores de administración para fomentar la formación de SHG. Las ONG's o las Instituciones no financieras de la zona son las encargadas de conectar las nuevas SHG con los bancos comerciales o con oferentes de crédito como el Banco Nacional para el Desarrollo Agrícola y Rural (NABARD) o el Banco de Desarrollo de Pequeñas Industrias de la India (SIDBI). Tanto los primeros como los segundos reciben subsidios gubernamentales tendientes a satisfacer las necesidades de crédito de las nuevas SHG creadas. La estrategia de SGSY incluye la detección de actividades no explotadas en la zona y la consiguiente creación y capacitación de SHG para cubrirlas.

Desde el punto de vista de las SHG, el programa SGSY es una excelente fuente de crédito subsidiado. Si un grupo permanece junto por más de seis meses es elegido para recibir un crédito de Rs 25.000<sup>38</sup> (US\$ 641,03) de un banco comercial participante. De este crédito, Rs. 10.000 (US\$ 256,41) se presentan en la forma de subsidio gubernamental y solo al monto restante el Banco puede cobrarle interés. Luego de seis meses de recibido el fondo, los

---

<sup>38</sup> 1 dólar = 39 Rupias India (Rs)



grupos son testeados en su capacidad de llevar a cabo actividades económicas. Si aprueban la prueba, son elegidos para crédito (y subsidio) para actividades económicas hasta un máximo de Rs. 10.000 por miembro o Rs. 1.25 lakhs (US\$ 32.051,81) por grupo. Se entregan también incentivos para las ONG's que apoyan y fomentan el desarrollo de las SHG creadas. Durante el período de 2003-04, el banco NABARD ofreció apoyo selectivo a las ONG para cubrir los gastos adicionales de la promoción y fortalecimiento de los nuevos grupos de autoayuda. En consideración del crecimiento desigual del programa de microfinanzas en varios Estados de la India, el banco NABARD seleccionó 13 Estados (provincias) donde este programa trabajaba a ritmo reducido y donde existían altos niveles de pobreza. Las actividades de fortalecimiento, realizadas en los Estados seleccionados, dieron prioridad al desarrollo de estrategias regionales de promoción de grupos de autoayuda de calidad mediante una sinergia de objetivos entre los distintos actores involucrados y el fomento de calificaciones apropiadas de los SHG por parte de los bancos interesados, así como la construcción de un sistema apropiado de información gerencial.

### **3.3.1.1 Resultados**

Como resultado de la metodología y de las medidas de promoción expuestas, la lógica y la racionalidad de las microfinanzas se ha expandido de tal forma en India que el microcrédito ha dejado de ser un experimento para convertirse en un paradigma de desarrollo financiero y rural.

Los SHG se han convertido en el programa de microfinanzas más grande y de crecimiento más rápido en el mundo en desarrollo. Implementado desde 1996 a escala nacional, ha alcanzado a más de 1,43 millones de grupos con 21 millones de miembros, cubriendo más de 100 millones de personas de los sectores más carenciados de la población rural (a Marzo 2005).

El notable crecimiento tanto en escala como en alcance fue posible gracias al gran abanico de recursos utilizados – el capital social de India - . Esto incluye el NABARD como la principal agencia de financiación, unas 36.000 sucursales bancarias y cooperativas proveyendo servicios de depósito y crédito, unas 3.100 agencias gubernamentales y no gubernamentales con experiencia en dinámicas grupales para la conformación y/o apoyo de los SHG; El Banco de Reserva Nacional de la India que ha ajustado su marco regulatorio para permitir el trabajo conjunto entre el sistema bancario formal y el sector informal; y el liderazgo político en varios estados y niveles gubernamentales, que proveyeron de legitimidad a la importancia conferida al desarrollo de los SHG en el presupuesto fiscal anual.

Un estudio llevado a cabo en los meses de julio y agosto del 2002 por el **Departamento de Investigación y Análisis Económico de NABARD** en 3 importantes distritos de La India<sup>39</sup> permitió cuantificar los efectos positivos del accionar de los SHG<sup>40</sup>. El estudio identificó no solo el impacto a nivel socio económico de los entrevistados sino también la profundidad del

---

<sup>39</sup> Los distritos bajo estudio fueron Orissa, Jharkhand y Chhattisgarsh y se eligieron como representativos del total de la población dedicada a la microfinanzas mediante el sistema de SHG.

<sup>40</sup> De los 5689 SHG presentes en los 3 distritos bajo análisis, se constituyó, mediante un muestreo al azar, un grupo de 60 SHG y 115 beneficiarios de los mismos a fin de evaluar el impacto del sistema. La muestra de los SHG se dividió en 3 categorías de acuerdo a su antigüedad: a. Hasta 2 años. b. De 3 a 4 años. c. 5 años y más. La evaluación de impacto se realizó mediante un diseño de corte transversal recurriendo a preguntas de carácter dinámico del tipo “antes y después”.

servicio provisto al mostrar que el 83% de la muestra pertenecía a los sectores más pobres de las zonas bajo análisis. Así demostraba que los SHG cumplían con uno de sus principales objetivos, el alcance a los sectores más desprotegidos de la sociedad India.

En relación al impacto socio económico propiamente dicho, los hallazgos positivos se manifestaron en diversos ámbitos del entrevistado reafirmandose así el impacto multifacético implícito en las microfinanzas.

Entre los resultados más significativos se encontró que el sistema de SHG permite incrementar la tenencia de activos productivos de los hogares. El 45% de la muestra adujo aumentos en su estructura de activos mientras que el 52% no mostró cambios. Debe aclararse que este último caso se presentó en el 70% de los miembros de aquellas SHG de menor antigüedad. Respecto al valor de dichos activos domésticos, se presentó también un incremento total de los mismos en un 30%, incrementándose a un 95% si se considerasen solo aquellos miembros de los SHG con más de 5 años de antigüedad. En el caso de los grupos de menor antigüedad este porcentaje se reduce al 20%, lo que denota una tendencia de mayor empoderamiento económico en aquellos con mayor permanencia en el sistema bajo estudio.

Respecto al hábito de ahorro en los entrevistados, se observó un incremento en los niveles de ahorro del 96% con una tendencia creciente correspondiente con la antigüedad de los grupos analizados. El nivel de ingresos promedio de los entrevistados mostró igual comportamiento al observarse un aumento en éstos del 14% para los de menor antigüedad, del 19% para la segunda categoría y del 47% para los más antiguos. Asimismo el análisis por rangos de ingresos arrojó como resultado la tendencia a un ascenso en los eslabones promedio de ingresos una vez que el entrevistado formó parte del sistema del SHG. Asimismo se observó una creciente diversificación en las fuentes de ingresos de los entrevistados.

En cuanto el rol del SHG en la reducción de la pobreza de sus entrevistados el estudio mostró que el 15% de los entrevistados logró superar la barrera de la pobreza, partiéndose de una situación de 87.8% bajo la línea de pobreza previa entrega de crédito bajo la modalidad de SHG a 74.8% luego de esto. Al igual que en casos anteriores, este porcentaje presenta variaciones según se consideren los grupos más antiguos (22%) o aquellos de menor antigüedad (14%).

Respecto a la generación de empleo, las facilidades de acceso al crédito redundaron en mayores oportunidades de creación de puestos de trabajo y, por ende, de aumentos en las tasas de empleo de la población objetivo. Un indicador proxy de ello (la cantidad de días trabajados estimados por hogar) arrojó un incremento del 35%. Esto se observó en mayor proporción en aquellos SHG más antiguos (43%) respecto a aquellos de antigüedad menor a 4 años (33%) y a los de 2 (20%). Más allá de estos avances, el estudio enfatiza que los niveles de generación de empleo observados son relativamente bajos respecto a la potencialidad del sistema de SHG. Así el estudio deja abierta la puerta para avances en este aspecto, considerado clave para el desarrollo de los sectores rurales empobrecidos de la India.

Por último el trabajo mostró resultados significativamente positivos relacionados con el empoderamiento de los entrevistados. En términos de confianza en sí mismos un 78% mostró un incremento de la misma a partir de su inclusión en los SHG. Asimismo hubo una mejora en el trato de los miembros de su familia en un 85% comparado con un 33% previo al ingreso al sistema. Varias de las actividades impulsadas a partir de los SHG redundaron en una mayor capacidad de toma de decisiones en aspectos relacionados al hogar (85%) así como también en una mejor comunicación en el seno del mismo (65%). Además, el estudio mostró

también un mayor compromiso social por parte de los entrevistados ya que un 81% de ellos manifestó un mayor involucramiento en temas como lucha contra la violencia familiar y alcoholismo. En esta primera temática también se observó una reducción al interior del seno del hogar al responder el 49% la existencia de violencia familiar contra un 67% previo a ser participe del SHG. El último aspecto referido al empoderamiento que remarca el estudio es la mayor posibilidad de manejarse libremente con los horarios de los entrevistados al declarar un 67% esto contra un 45% anterior.

Del estudio presentado se concluye que la metodología aplicada por los SHG permite la coordinación sinérgica de distintos niveles organizacionales de la sociedad lo cual redundará en mejoras objetivas para la población meta de las microfinanzas. Asimismo se resalta la potencialidad de desarrollo del presente sistema ante avances como la formación de Federaciones de SHG y asociaciones, algunas de ellas registradas como Sociedades Cooperativas de Asistencia Mutua (MACS), una nueva categoría legal para las Cooperativas financieras libres del control gubernamental, y a la autorización del Banco Central a la realización de transacciones financieras entre los bancos comerciales y grupos informales de las capas sociales más bajas.

### **3.3.2 Entrega paralela: PRO MUJER**

PRO MUJER es una organización sin fines de lucro cuya misión es apoyar a la mujer que vive en condiciones de exclusión socioeconómica a lograr sostenibilidad personal, familiar y comunitaria a través de la prestación de servicios integrales participativos. La institución sostiene que una causa importante por la que los países en vías de desarrollo no han crecido, es la falta de inclusión de la mujer y sus potencialidades en todos los procesos y es por ello que decide focalizar sus acciones en ella.

La implementación de PRO MUJER fue en 1990 y desde esa fecha ha brindado servicios que permiten satisfacer las necesidades de sus clientes de manera integral. Si bien surgida en Bolivia, la Institución ha ampliado su radio de cobertura a otros países latinoamericanos, como ser Perú, Nicaragua, México y en el año 2005, ha alcanzado la provincia de Salta, en Argentina.

En sus inicios, la organización ofrecía a mujeres pobres de Bolivia programas en “potenciación”, salud, planificación familiar y educación preescolar a sus hijos menores de edad. A medida que se comprendió el rol del microcrédito como instrumento clave para el desarrollo socioeconómico de la población alcanzada, se le dio lugar en la operatoria a éste, y a la capacitación como forma de potenciar su impacto.

Actualmente los servicios que ofrece PRO MUJER se dividen en servicios financieros y servicios no financieros. Los primeros incluyen:

1. **Microcrédito a Asociaciones Comunales:** PRO MUJER otorga créditos a las Asociaciones Comunales -también llamados Grupos Focales- formadas por 5 ó 6 grupos solidarios de aproximadamente 5 integrantes cada uno. Dichas Asociaciones garantizan los microcréditos y los administran a través de su Directiva y Comité de Crédito. Se otorgan microcréditos en ciclos de 3 a 7 meses de plazo. Los montos de los préstamos son secuenciales y van de 100 a 1.000 u\$s<sup>41</sup>. La frecuencia de pagos es semanal hasta que la organización se consolide, posteriormente estos pagos se realizan cada quincena. Los grupos de 25 a 30 mujeres reciben

---

<sup>41</sup> En el caso de Argentina los microcréditos varían desde los 100 hasta los 2000 pesos.

capacitación en gestión y administración de Asociaciones Comunales<sup>42</sup> creándose así un espacio común que es negociado con las participantes para brindar el servicio. Es decir, las prestatarias se autogestionan, ejercitan un liderazgo, toman decisiones y son responsables de todo el proceso de recepción y el repago de sus créditos.

2. **Ahorro:** El microcrédito a Asociaciones Comunales incluye un componente de ahorro en dos modalidades: ahorro obligatorio o programado y el ahorro voluntario o extra. El ahorro obligatorio o programado es parte importante de la metodología crediticia de PRO MUJER, a cada monto de crédito le corresponde una tasa de ahorro definida en función al ciclo de préstamo en el que se encuentra la clienta y al monto solicitado. Además del ahorro obligatorio, las clientas tienen la posibilidad de depositar ahorros voluntarios o extras, es decir, no condicionados al monto de crédito del ciclo. El ahorro extra permite mantener el ahorro obligatorio sin retirarse, porque actúa como colchón a las necesidades coyunturales de las clientas.
3. **Microcrédito Individual:** El Microcrédito Individual surge como respuesta a la demanda y necesidades de las clientas con mayor historial en la Institución con el fin de ofrecer una opción que cubra la demanda de préstamos mayores a los ofrecidos bajo la metodología de Asociaciones Comunales. Este producto permite otorgar montos desde 150 a 15.000 u\$s. Los plazos están comprendidos entre los 6 y 48 meses, con una frecuencia de pago quincenal o mensual de acuerdo a la capacidad de pago de la clienta. Las garantías pueden ser personales, prendarias o hipotecarias.

Respecto a los servicios no financieros, éstos parten de un principio de cambio de conocimientos, actitudes y prácticas incluyendo componentes de capacitación y servicios en desarrollo empresarial y salud básica. También se ofrece asesoría legal para que las integrantes de PRO MUJER tengan conocimiento de sus derechos fundamentales y sepan como obtener ayuda en casos de violencia doméstica.

PRO MUJER ha brindado sus servicios a 59,524 clientes en sus 12 años de operatividad; divididos en créditos 28,239 clientes (1,412 varones y 26,827 mujeres); desarrollo empresarial-capacitación 25,195 clientes (1,260 hombres y 23,933 mujeres) y desarrollo empresarial-asistencia técnica 6,090 clientes (304 varones y 5,786 mujeres). La Institución trabaja en las áreas peri-urbanas y marginales empobrecidas de El Alto, Cochabamba, Sucre y Tarija. Las clientes cuentan con microempresas de subsistencia en su mayoría (80%), algunas tienen microempresas de acumulación simple (17%), sólo el 3% tiene microempresas de transformación y la mayor parte son clientes con más de tres años en la institución.

A fin de potenciar su impacto, PRO MUJER realiza exhaustivos relevamientos a fin de seleccionar las áreas donde la población, la actividad económica y la pobreza justifican la existencia del programa, y donde se evidencia la demanda de sus servicios y que estos pueden alcanzar un nivel de operaciones significativo.

### **3.3.2.1 Diseño del servicio integral de desarrollo empresarial**

Más allá de la capacitación inherente al manejo de las Asociaciones Comunales por parte de las propias prestatarias de la Institución, surgió, como resultado de una evaluación de impacto realizada entre las prestatarias de PRO MUJER, la necesidad de contar con un

---

<sup>42</sup> Antes de recibir sus primeros créditos las prestatarias deben asistir al programa de pre-crédito que tiene una duración de horas. Se les enseña a coordinar las Asociaciones Comunales y a aplicar las reglas establecidas para recibir las garantías del grupo.

servicio que permitiera mejorar las habilidades empresariales de las clientes e indirectamente mejorar la rentabilidad de sus negocios.

Partiendo de dicha demanda insatisfecha, PRO MUJER buscó, entre los actores locales, al responsable en asumir la tarea de cubrirla. Inicialmente buscó en otras entidades especializadas herramientas para iniciar el servicio o bien desarrollar alianzas estratégicas que permitieran responder a esta demanda. Sin embargo, la búsqueda no tuvo éxito debido a las características socio-económicas de la población con la que se trabaja, considerando que la mayor parte de sus clientes han tenido alrededor de 5 años de escolaridad (muchas de ellas son analfabetas totales o funcionales), que tienen poco tiempo de experiencia con su negocio (incluso al iniciar su participación en PRO MUJER el 20% no tenía negocio) y que en su mayoría conforman microempresas de subsistencia, basadas en el uso intensivo de mano de obra familiar .

Esta realidad impulsó a PRO MUJER a estructurar un servicio adecuado a las necesidades y características de la población. Debido a sus características educativas (educación básica o analfabetas) la población requería de una metodología diferente a la capacitación tradicional formal. Esta, generalmente desarrollada en aula con maestro y sus alumnos, donde el flujo de información es en un solo sentido, no permitiría a las clientes con un nivel de educación mínimo desarrollar, desde su perspectiva, soluciones a sus problemas.

En base al objetivo fundamental del proyecto, es decir, la búsqueda del cambio cualitativo de la participante, de tal forma que pueda mejorar sus habilidades y conocimientos, PRO MUJER desarrolló contenidos y material educativo para sus sesiones basadas en la metodología participativa de capacitación. Esta metodología permite a la cliente participar en forma activa en el proceso de introducción de nuevos conocimientos partiendo de su experiencia y conocimientos propios, planteando alternativas propias para la solución de sus problemas, en este sentido el capacitador, se transforma en un facilitador de conocimientos nuevos y un orientador en las soluciones que plantean las clientes para sus actividades económicas.

Todo el accionar de PRO MUJER tiene el enfoque de género como transversal, por tanto los temas de capacitación, el contenido de asistencia técnica, y otros materiales de promoción e información favorecen una participación equitativa en la toma de decisiones, manejo de conflicto entre roles, reconocimiento del rol de la mujer, autoestima y otros elementos que favorecen el empoderamiento de la mujer y una generación equitativa de oportunidades.

El servicio de desarrollo empresarial se implementó primeramente en forma piloto en dos regiones (Tarija y Sucre), una vez identificadas las carencias básicas de los microemprendimientos financiados, mediante distintos instrumentos (evaluaciones de satisfacción del cliente, estudios de impacto, propuestas del equipo e trabajo, etc.). A la luz de la evaluación y rediseño de estas experiencias, se lanzó el servicio en todos los centros regionales de PRO MUJER, realizando previamente ajustes de acuerdo a las características socioeconómicas de la región, pero manteniendo la esencia técnica del servicio.

El servicio de desarrollo empresarial tiene 2 componentes: Capacitación y Asistencia Técnica.

*La capacitación* presenta temas relacionados con la generación de habilidades en cuanto a comercialización y manejo eficiente del negocio. La metodología de capacitación es la activoparticipativa y se basa en el conocimiento de las participantes y el desarrollo de ideas innovadoras a partir del trabajo grupal.

Los centros de reunión de las Asociaciones Comunales se encuentran en las zonas Peri urbanas donde las clientas residen por lo que el acceso a las sesiones de capacitación resulta fácil y cómodo para las prestatarias.

*La Asistencia Técnica* consiste en un seguimiento individualizado de los negocios a partir de un diagnóstico inicial, sugerencias de mejora y seguimiento a los cambios. Todo esto se realiza respondiendo a la demanda de las prestatarias y a las necesidades de cada negocio.

Para lograr el objetivo trazado, el servicio busca desarrollar destrezas en gestión de negocios en las participantes del proyecto.

El dictado de ambos componentes se realiza en forma paralela, como un complemento fundamental, a la operatoria de créditos. Para ello se realizaron convenios institucionales con universidades de los cuatro departamentos de Bolivia donde se desarrolla este proyecto. Los términos de los convenios permiten contar con alumnos de último semestre y egresados de las carreras de Economía, Administración de Empresas y Psicología, los que brindan el servicio de Capacitación y Asistencia Técnica (*enfoque integral paralelo*), y al mismo tiempo desarrollan trabajos de investigación con el fin de obtener su titulación. De esta forma se logran dos objetivos sociales, brindar un servicio a la población meta que de otra forma no podría cubrir los costos de un servicio de asesoramiento empresarial, y por otro lado, la titulación de alumnos universitarios, (en la mayoría de escasos recursos) por medio de investigaciones u otras modalidades de titulación, que pueden servir para titular a estos estudiantes.

Respecto a la financiación de estos servicios no financieros, además del componente de subsidio implícito al estar a cargo de estudiantes el desarrollo de los mismos, se solventa en su totalidad mediante donaciones<sup>43</sup> y una contraparte de PRO MUJER, en diferente cuantía, según la región involucrada. El aporte del beneficiario es de 0.50 cts., del cual un 33% se destina a cubrir los costos de los servicios no financieros. Sin embargo, esto no implica perder de vista la autosostenibilidad del proyecto de capacitación. Para ello se ha constituido un Fondo de servicios no financieros para ser usados cuando se pueda prescindir de las donaciones. El reto institucional en este sentido es que la contraparte de la cliente, pueda subir hasta cubrir los costos operativos del proyecto y se tenga la posibilidad de mantener el proyecto a lo largo del tiempo. En este sentido la principal condicionante para alcanzar esta sostenibilidad, se centra en brindar un servicio de calidad que permita la satisfacción de la cliente, de tal forma que se incremente la demanda del servicio y la contraparte de la cliente.

### **3.3.2.2 Impacto social del servicio**

Un estudio de impacto a cargo de FINRURAL<sup>44</sup> en el año 2001 permitió reconocer los impactos económicos, sociales y de empoderamiento del Programa PRO MUJER sobre sus clientas y los distintos ámbitos en donde éstas interactúan<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Las donaciones son otorgadas por Organismos Internacionales como el BID mediante su Fondo para Operaciones Especiales (FOE), por fuentes nacionales de carácter público, como ser el Programa Gubernamental FONDESIF, o privado (

<sup>44</sup> La Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL) es una red de Instituciones Financieras que contribuye al desarrollo del mercado de microfinanzas y sus clientes mediante propuestas de innovación, transferencia tecnológica, y desarrollo y difusión de conocimientos. Entre sus socios se encuentran las IMF's bolivianas PRO MUJER, CRECER IDEPRO, FONDECO, y ANED.

<sup>45</sup> Se utilizó un diseño de corte transversal mediante comparaciones entre una muestra, representativa, de clientas de PRO MUJER, con al menos 2 años de antigüedad como prestatarias y, un grupo de control

El estudio evidenció impactos económicos a nivel tanto de la unidad económica de los clientes entrevistados así como también de su unidad doméstica. En relación a la primera, se resaltó el efecto positivo del servicio de PRO MUJER sobre la inversión en las actividades de sus clientes, medida por el valor estimado de sus activos y el incremento del capital de trabajo y activos ocurrido en el último año. Ello se mostró ante un nivel promedio de inversión en activos de las unidades económicas de la muestra de clientas, en un 73% superior a la inversión promedio del grupo de control. También se encontraron significativas diferencias entre ambas muestras en lo que se refiere a los niveles de ingresos y ganancias de estas unidades. El monto promedio de ventas de las unidades económicas de la muestra de clientas, superaba en 29% al monto promedio de ventas de las unidades económicas del grupo de control. Asimismo, el grado de diversificación de actividades de las microempresas bajo el sistema de PRO MUJER resultó un 30% mayor que aquellas no insertas en el mismo. Respecto a la unidad doméstica, su comportamiento se encuentra, como rasgo característico de la microempresa informal, ligado al desempeño de ésta y por ende presenta en el estudio resultados también favorables producto de la inserción de la clienta al programa considerado. El estudio resaltó como principales impactos económicos las diferencias significativas entre ambas muestras en lo que se refiere a ingresos del hogar<sup>46</sup> y la mayor tenencia de activos domésticos al observarse que el valor monetario de los activos de los hogares de la muestra de clientes, superaba en 82% al promedio evidenciado en los hogares del grupo de control.

Los impactos sociales del programa PRO MUJER se evidenciaron específicamente sobre la unidad doméstica de los entrevistados. Respecto a la educación, se mostró que los hogares, en los que durante el último año, al menos un adulto asistió a centros educativos o de capacitación, fueron el 47% de los hogares de la muestra de clientas y tan sólo el 35% de los hogares del grupo de control. En relación a las condiciones habitacionales, los hogares que en el último año mejoraron las condiciones de su vivienda mediante ampliaciones del espacio, representaron al 20% de los hogares de la muestra de clientes y tan sólo al 12% de los hogares del grupo de control. Tres resultados permitieron inferir la importancia de los servicios no financieros provistos por PRO MUJER en relación al impacto social de esta IMF. Ellos fueron:

- La concientización sobre la prevención en salud tanto sobre los niños como los adultos del hogar. Los hogares en los que durante el último año, todos los menores de edad recibieron un control médico de salud, representaron al 55% de los hogares de la muestra de clientas y tan sólo al 46% de los hogares del grupo de control. Los porcentajes para los adultos fueron muy similares, el 56% de los hogares de la muestra de clientes y tan sólo el 48% de los hogares del grupo de control.
- La mejora en lo que respecta a la seguridad alimentaria del hogar. Los hogares que en el último año no enfrentaron periodos de escasez de alimentos por falta de dinero, representaron al 65% de los hogares de la muestra de clientes y tan sólo al 57% de los hogares del grupo de control.

---

conformado por personas que no habían recibido crédito pero con características similares a la clientela meta de la institución. El estudio se basó en el supuesto de que las diferencias entre ambas muestras eran atribuibles a su participación o no-participación en PRO MUJER.

<sup>46</sup> El monto promedio del ingreso de los hogares de la muestra de clientes, superó en 36% al monto promedio de ingresos de los hogares del grupo de control.

- Por último los impactos de empoderamiento se manifestaron a nivel de la persona en una mayor participación activa en organizaciones sociales y en mejoras en las habilidades empresariales, medidas éstas por el hábito de realizar registros contables, al menos básicos, y, el hábito de administrar de manera separada el dinero de su actividad y su hogar. Respecto a este último indicador se mostró que las mujeres que administran de manera separada el dinero de su negocio y de su hogar, representaban al 72% de las mujeres de la muestra de clientes y tan sólo al 54% de las mujeres del grupo de control.

El estudio también resalta el concepto de empoderamiento económico, medido por el incremento en el ingreso personal de las clientas producido en el último año, manifestando que las mujeres que en el último año elevaron su nivel de ingreso personal, representaron al 29% de las mujeres de la muestra de clientes y tan sólo al 18% de las mujeres del grupo de control.

Luego de los resultados expuestos, el estudio refuerza su análisis y sus conclusiones utilizando dos tipos de instrumentos:

- Distintos tests de correlaciones que permitieron recalcar la correlación directa entre el monto del préstamo de PRO MUJER y variables como 1) la Inversión, los Ingresos y el Nivel de Empleo de la actividad económica de la clienta; 2) la Inversión en Activos Muebles e Inmuebles para el hogar de la clienta, 3) La mejora en los Niveles de Educación de los miembros del hogar de la clienta; y, 4) la Autoestima de la clienta, medida por el planteamiento de retos personales. También concluyeron correlaciones entre la antigüedad de la clienta de PRO MUJER y 1) las Condiciones de Vivienda del hogar de la clienta, 2) las Prácticas de Prevención de la Salud de miembros del hogar de la clienta, 3) la Seguridad Alimentaria del hogar de la clienta; 4) El empoderamiento económico, las habilidades empresariales y la autoestima de la clienta.
- Encuesta utilizando un grupo de clientas de PRO MUJER que permitió cuantificar la percepción de los clientes en cuanto a los impactos de la IMF en cuestión. Se identificó que la mayoría de las clientas de la institución, tenían opiniones favorables acerca de los cambios que se produjeron en su unidad económica, su hogar y su persona gracias a su participación en PRO MUJER. Desde su perspectiva, los principales impactos de PRO MUJER se produjeron sobre: el capital de trabajo y nivel de ingreso de sus negocios, el nivel de ingreso familiar y la cooperación en sus hogares; y, en su autoestima y habilidades empresariales. Así no solo la herramienta de encuesta permitió cuantificar los impactos del programa sino que la percepción de los prestatarios y los test de correlación permitieron atribuir, con mayor seguridad, dichos impactos a la inclusión del entrevistado dentro de la Institución PRO MUJER.

### **3.3.3 Entrega unificada: CRECER (Crédito con Educación Rural)**

"Crédito con Educación" es una estrategia mundial de la organización filantrópica **Freedom from Hunger**, que implementa programas contra el hambre y la pobreza en 16 países. Su destinataria es la mujer, pues "los estudios muestran que mejorando el ingreso, la salud, la educación y el estatus social de la mujer se eleva el nivel de vida de toda su familia". "A través de una combinación de crédito en efectivo y educación en salud y nutrición, Crédito con Educación permite a las mujeres comprar más y mejores alimentos, invertir en la



educación de los niños, controlar la salud de su familia y ayudarse entre sí para tener mayor influencia en la comunidad", destaca la institución.

En 1990, con el objetivo de aplicar su programa en Bolivia, Freedom from Hunger inició CRECER, ahora una organización independiente. La misión de CRECER es mejorar la seguridad alimentaria y el bienestar de los clientes, sus familias y sus comunidades, al brindar servicios financieros y educativos de alta calidad y accesibles, principalmente a mujeres que viven en áreas rurales. El programa apunta a aumentar la capacidad económica de las mujeres y lograr la inversión de dicha capacidad en áreas importantes desde el punto de vista de la nutrición, tales como alimentos y salud.

Bolivia es el país más pobre de Sudamérica. Tiene 8,3 millones de habitantes, el 83% con necesidades básicas insatisfechas. La mortalidad infantil es de 75 por mil y la materna de 390 por cada 100 mil nacidos vivos. Los mayores índices de indigencia se encuentran en las áreas rurales.

CRECER sitúa a la mujer boliviana en condición de pobreza como centro de su acción, al considerar que se ve "triplemente marginada" por ser pobre, vivir en el área rural (o provenir de ella) y debido al rol que le asigna la sociedad. Cada Asociación Comunal está compuesta por 15 a 30 mujeres que se dan su reglamento interno y se organizan para participar de los módulos educativos, administrar los recursos financieros y cumplir con la devolución de los empréstitos, que se otorgan a la asociación sin garantías reales.

### **3.3.3.1 Metodología de acción y resultados**

Las socias son garantes solidarias y mancomunadas y seleccionan ellas mismas a sus miembros. CRECER no analiza la capacidad de pago de la socias ni de los grupos. El riesgo de insolvencia o mora se controla comenzando con montos muy bajos (14 dólares). El cumplimiento permite acceder a sumas mayores, con incrementos sucesivos de 50% hasta un máximo de 850 dólares. El préstamo promedio es de 157 dólares. Los créditos son en moneda local, con plazos de 4 y 6 meses y tasa de interés de 42% anual.

Al solicitar un microcrédito, las socias deben ahorrar el 10%, que es administrado por la asociación y devuelto a la beneficiaria, si ésta lo prefiere, al finalizar el ciclo de préstamo. Normalmente, este ahorro se incrementa a medida que la socia permanece en el programa.

La asociación paga a CRECER el 50% de su deuda a la mitad del ciclo de préstamo y el saldo a su terminación. Las socias pagan su propio empréstito a la asociación, en cuotas iguales, semanales o quincenales, que incluyen los intereses y un ahorro obligatorio. La mesa directiva de la asociación destina el ahorro obligatorio inicial y las cuotas a microcréditos otorgados a las mismas socias, a una tasa que fluctúa entre el 48% y el 60% anual. Las utilidades de estas operaciones -igual que los ahorros- son de propiedad de las socias.

El componente de educación de *Crédito con Educación* está diseñado para complementar el componente de crédito, proporcionando a las mujeres toda la información, las destrezas y la confianza que necesitan para manejar mejor la salud y la nutrición de ellas mismas y de sus familias. Las reuniones regulares de los Bancos Comunales incluyen sesiones de capacitación que apuntan a tres áreas: salud y nutrición, desarrollo de micro empresas y administración del Banco Comunal. Los mismos promotores que ayudan en el proceso de crédito son quienes se encargan de estas sesiones de capacitación (**enfoque integral unificado**). Los promotores reciben capacitación en técnicas de educación informal, así como en la implementación de sesiones de aprendizaje que tratan los siguientes temas:

***Temas de salud y nutrición***

- Manejo y prevención de la diarrea
- Lactancia materna
- Alimentación de bebés y niños
- Inmunización
- Planificación familiar

#### ***Temas de la microempresa***

- Selección de una actividad apropiada
- Aumentar las ganancias
- Aumentar las ventas
- Administrar una microempresa

#### ***Administración del Banco Comunal***

- Formación del grupo
- Análisis de préstamos
- Establecimiento y cumplimiento de reglas
- Establecimiento y evaluación de objetivos

En las reuniones se discute la temática de autoestima procura que las mujeres sepan fijar sus propias metas, conocer y exigir sus derechos y tomar decisiones. Además, a través de convenios, las socias tienen acceso a atención médica primaria y especializada en centros de salud estatales y privados a través de convenios.

La metodología de educación no formal para adultos, desarrollada por Freedom from Hunger, se denomina *ORPA: Observación, Reflexión, Personalización y Acción*. Busca que las mujeres aprendan de su propia experiencia y conocimientos de un modo participativo.

Respecto a su desempeño financiero, el patrimonio de CRECER asciende a 2,7 millones de dólares, procedentes de agencias de cooperación, Freedom from Hunger, Plan Internacional Bolivia, Save the Children y Caritas Nederland. Otras entidades internacionales prestan apoyo económico. La entidad se propone llegar a 73.500 socias en el año 2006, con una cartera vigente de 14 millones de dólares. La organización ha sido calificada por **Fitch Ratings**<sup>47</sup> y **PlaNNet Finance**<sup>48</sup>. Con un riesgo crediticio relativamente vulnerable, fue evaluada como una institución de inversión recomendable, con alto nivel de profesionalismo y técnicamente autosuficiente.

Respecto a los estudios de impacto realizados por Freedom from Hunger las conclusiones surgen de tres series de sondeos y recopilación de datos antropométricos (talla y peso): dos encuestas de línea de base en 1994 y 1995 y otra de seguimiento en 1997 -con diferentes pares madre-hijo cada vez-, realizadas en 28 comunidades ubicadas en cinco provincias del Altiplano en el departamento de La Paz. Es decir, se realizó, a fin de identificar los diversos

---

<sup>47</sup> Agencia de calificaciones líder en el mercado, comprometida a entregar opiniones de crédito precisas, oportunas y prospectivas a los mercados de crédito del mundo. FitchRatings actualmente entrega cobertura a 3.100 entidades financieras, incluyendo 1.600 bancos y 1.400 compañías de seguros. El resto del universo de entidades financieras cubiertas por Fitch se compone de compañías financieras y de leasing y casas de bolsa. Adicionalmente, Fitch actualmente califica más de 1.200 emisores corporativos y 89 soberanos, y monitorea más de 45.000 transacciones municipales. La compañía actualmente tiene más de 8.600 transacciones de finanzas estructuradas bajo monitoreo.

<sup>48</sup> ONG internacional, de origen francés, dedicada a la lucha contra la pobreza a través del desarrollo de las microfinanzas. Para ello dedica sus esfuerzos a la asistencia técnica, asesoramiento y formación para los actores de las microfinanzas; notación, evaluación y financiación de las IMF's.

tipos de impacto de CRECER sobre sus beneficiarios, un estudio de corte longitudinal tendencial<sup>49</sup> tomando muestras diferentes en cada momento del tiempo.

Los estudios mostraron que el programa Crédito con Educación había aumentado los ingresos del 67% de las socias. Las participantes usualmente atribuyeron este aumento a la expansión de su actividad generadora de ingresos, la reducción de los costos de materiales como resultado de comprar al por mayor o con efectivo, o las nuevas actividades o productos facilitados por el acceso a crédito, y la posibilidad de vender en nuevos mercados. Las participantes también demostraron impactos positivos en sus ahorros personales. Las participantes eran significativamente más propensas a tener ahorros personales que las no participantes y las residentes en comunidades de control.

También se encontraron mejoras en los hábitos de cuidado de la salud, seguridad alimentaria y nutrición de los niños respecto al grupo control. A nivel de la comunidad, el programa parece haber afectado positivamente la participación de las mujeres en la vida cívica y en reforzar contactos con familiares y amigos.

El estudio reveló que la relación peso por edad de los niños era positivamente asociada con la calidad de los servicios de educación brindados. Este descubrimiento fundamenta una de las presunciones básicas del diseño de la estrategia de *Crédito con Educación*: que sin mejoras importantes en las prácticas de las madres, los aumentos de ingresos y el fortalecimiento no traerán mejoras significativas en el estado nutricional de los niños (Dunford, 1999).

### **3.4 Lecciones aprendidas**

Los resultados positivos de los enfoques analizados se han dado en contextos específicos, de modo que no pueden replicarse sin analizar las limitaciones y las oportunidades que se presentan en tales contextos. Algunos enfoques pueden ser más pertinentes que otros, dependiendo de los contextos socioeconómicos, institucionales y culturales presentes. Un exponente claro de ello es la referencia a la zona geográfica en donde se desarrollará la experiencia, analizada en el **punto 1.2.2.1**. Así también es importante tener en cuenta el entramado interinstitucional presente en la zona a la que se quiere alcanzar, es decir, con qué actores se cuenta, qué potencialidades presentan y a partir de allí definir el tipo de intervención. El caso de Brasil nos permitía dar cuenta de las limitaciones de aplicación de enfoques como el unificado o el paralelo debido a la debilidad en el desarrollo de organizaciones sociales en el territorio. Por último debe recalcar también que más allá de la presencia de los actores idóneos en el territorio, debe asegurarse que éstos estén erigidos bajo objetivos comunes de motivar el desarrollo y la inclusión socioeconómica de los sectores más desfavorecidos de su área, localidad o región, según el alcance de su intervención. La falencia en este requisito muchas veces es el causal del fracaso de una intervención integral y, por ende, la organización que lidere el proceso de esta intervención deberá estar atenta a una adecuada política de incentivos que nucleee a los distintos participantes tras una estrategia común. Un ejemplo concreto se muestra en la provisión a través del escenario vinculado. Las ONG's y Bancos involucrados en el caso de los SHG lograron un equilibrio de intereses que les permite interactuar coordinadamente en el territorio. Así también otro caso paradigmático

---

<sup>49</sup> El diseño longitudinal implica la realización de la misma encuesta en, al menos, dos momentos diferentes de tiempo, T1 y T2. La misma puede tener un carácter tendencial (diferentes personas entrevistadas en T1 y T2) o de panel (las mismas personas de T1 conforman la muestra de T2). En ambos casos, en T1 la incorporación al sistema de microfinanzas de los entrevistados es reciente.

ya citado, basado en igual interrelación, es Brasil. Sin embargo, la Argentina, mediante el Programa Público FOMICRO, si bien aplicando igual esquema de centralización en la administración de los fondos pero descentralización en el acompañamiento y demás tareas vinculadas con las microempresas, no ha obtenido similares resultados en lo que nos compete en este apartado, su impacto social, entendido éste tanto como la mejora en las condiciones de la población objetivo de las microfinanzas como la efectiva llegada a ésta. Para echar luz sobre este punto, se realizó un relevamiento a veinte beneficiarios de FOMICRO en el año 2005<sup>50</sup>. Las respuestas a una encuesta con una serie de preguntas abiertas permiten dar cuenta de las claras deficiencias de las ONG's en lo que se refiere al acompañamiento de los proyectos así como a toda instancia de capacitación previa o post entrega del dinero. La mayoría de los prestatarios aduce que una vez que el dinero les fue entregado, no hubo ninguna instancia de visita posterior y en el caso de que sí la hubo, el contacto se limitó a la verificación del uso del microcrédito otorgado. La percepción de los prestatarios entrevistados, en cambio, es positiva hacia las ONG's intermediarias en lo que respecta a la orientación en el armado de proyectos y en el llenado de formularios. La debilidad en el primer punto y la fortaleza en el segundo puede encontrar su explicación en dos factores: primeramente, en una inadecuada elección de las ONG's participantes del Programa y segundo, en una incorrecta implementación de la política de incentivos dinámicos aplicada a las ONG's o un inadecuado monitoreo de las mismas<sup>51</sup>. Estas políticas, sumado a los altos montos otorgados por el Programa<sup>52</sup>, pueden también minar el objetivo de llegada a los sectores más carenciados. De hecho, y en base a datos recabados de los ingresos de los prestatarios involucrados, el 68% de ellos se encuentran por encima de la línea de la pobreza. En conclusión, para la determinación del tipo de escenario a trabajar dentro de la lógica integral debe analizarse el tipo de territorio a alcanzar, relevarse la cantidad de actores

---

<sup>50</sup> Las entrevistas cualitativas se realizaron en el Gran Buenos Aires a prestatarios con una antigüedad mayor a 6 meses. Los contactos fueron facilitados por Organizaciones Sociales que trabajan con el Programa FOMICRO. El estudio se llevó a cabo en el marco de dos investigaciones de las que la autora participó, "El financiamiento de la Economía Social" a cargo de la Licenciada Sabina Ozomeck y "La Situación de las microfinanzas en Argentina" a cargo de un equipo coordinado por Marta Bekerman.

<sup>51</sup> En el caso del programa FOMICRO existen dos mecanismos de incentivo diseñados para las Organizaciones Sociales: el esquema de acreditación del "Fondo de Asistencia Técnica" y los cupos establecidos en la presentación de proyectos. Por el primero se da un 2,5% del monto total del crédito al momento del otorgamiento del crédito al emprendimiento y 2,5% restante en 12 cuotas mensuales a partir del mes siguiente a la efectivización, dependiendo del nivel de morosidad de los emprendimientos presentados por la institución (importancia en la formulación de la propuesta). Sin embargo al aumentar la cantidad de meses desde la efectivización se reduce progresivamente el incentivo planteado por este esquema de retribución. Más aún, existirán diversas cuotas de los préstamos que no contemplan este incentivo, ya que los créditos de FOMICRO cuentan con plazos de hasta 48 meses. A su vez, de entrevistas con Organizaciones Sociales resulta que existe por lo general disconformidad con el monto del incentivo. En segundo lugar, la implementación de cupos no acumulativos de presentación de proyectos (hasta tres por organización por trimestre) que varía de acuerdo al desempeño (medido exclusivamente en los niveles de devolución) de los emprendimientos financiados actúa como incentivo a la Organización Social. Es una medida de reciente aplicación (Junio de 2005) con lo cual no es posible evaluar los impactos de la misma. Sin embargo, se puede visualizar que a fines de que el incentivo cumpla cierta función similar a la de un incentivo dinámico, el Programa deberá clarificar lo que considera como un buen desempeño de la Organización Social y los criterios que se deben cumplir para que una Organización no pueda presentar proyectos a FOMICRO (Ozomeck, 2005). Por otro lado, las organizaciones sociales completan planillas de seguimiento de los créditos, pero de estas no existe un análisis sistemático por parte del banco.

<sup>52</sup> Los montos otorgados varían desde \$3000 a \$30.000. El monto promedio se encuentra en aproximadamente \$17.000.

dispuestos a trabajar en la propuesta y luego, diseñar los correctos incentivos para que la propuesta realmente alcance los resultados esperados.

No obstante, y más allá de las particularidades expuestas, las experiencias analizadas ofrecen algunas lecciones importantes comunes sobre el suministro de servicios financieros y no financieros en un proceso de desarrollo dentro de una óptica no excluyente.

En primera instancia las estrategias de reducción de la pobreza analizadas, mediante la provisión de servicios financieros y no financieros, reconocen la interacción entre los distintos aspectos del ser humano bajo la convicción que la promoción de uno de ellos redundara indefectiblemente en la mejora de los otros. Por ejemplo, al mejorar la salud se incrementa la potencialidad de ganar ingresos, una mayor educación permite a los microempresarios informales aprovechar las oportunidades de alto riesgo y de altos rendimientos, y así sucesivamente.

El segundo rasgo común es que la totalidad de las experiencias analizadas basan su operatoria en la participación de los prestatarios en los distintos ámbitos de intervención de la IMF. Estas instituciones demandan la inclusión y participación activa de quienes son sus clientes. Así una vez que éstos tienen más que decir en la selección y el diseño de los programas que los incluyen, están más comprometidos en su correcta implementación.

Se observa también la importancia de la presencia del Estado en lo que respecta a la financiación de los enfoques expuestos. Especialmente en el caso de los SHG y de CRECER, la participación activa de éste es lo que permite que se lleve a la práctica el enfoque integral sin que ello redunde en altos costos absorbidos por los prestatarios a través de altas tasas de interés.

En conclusión, los tres casos reconocen el efecto sinérgico que se produce entre la inversión en formación y acumulación de capital humano, y el microcrédito como recurso productivo esencial para llevar a la práctica dichas potencialidades adquiridas. Las mismas a su vez repercuten sobre el desempeño del primero ya que facilitarán y contribuirán positivamente al proceso de decisión del prestatario respecto a la inversión del monto recibido y los procesos que ello genere. La posibilidad de que el proceso descrito, latente en toda experiencia basada en el enfoque integral, se concrete satisfactoriamente será mediante la interacción de los distintos agentes en la región junto a la continua mirada al territorio y a la participación activa de los prestatarios.

### **3.5 Debate entre profundización del impacto y autosustentabilidad financiera**

Más allá del enfoque elegido, existe acuerdo en la acepción más común del concepto impacto social y es, como se expuso, la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población objetivo. Es decir, la condición necesaria para la profundización del impacto social de las microfinanzas es la focalización de los servicios provistos por las IMF's en su población objetivo, es decir, y según lo expuesto en el comienzo del presente trabajo, en aquellas personas inmersas en una situación de vulnerabilidad social. La concreción de ello lleva implícito ciertos aspectos que tienden a entrar en contradicción con las posibilidades de autosustentabilidad financiera de las Instituciones. Entre ellos se encuentran:

1. El riesgo inherente a la microempresa informal debido a su vulnerabilidad, la irregularidad de sus ingresos y la falta de garantías formales. Hanning y Nelleita (2000), denominan a este tipo de riesgo, de crédito, referido a la no cancelación de los préstamos. Ellos sostienen que *“aún cuando las tasas de repago observadas (en las microfinanzas) son altas, algunos factores pueden aumentar el riesgo como son: uso de sustitutos de garantía*

*combinados con poderes de cumplimiento de contratos; insuficientes incentivos; otorgamiento de préstamos a clientela homogénea en términos geográficos y/o segmento de mercado, es decir, falta diversificación de la cartera; préstamos de capital de trabajo a corto plazo que pueden ser afectados por desastres climáticos, etc.”*

2. Costos por crédito otorgado altos. La descentralización en las actividades de microfinanzas en las distintas etapas previa, durante y posterior a la entrega del microcrédito implican costos operativos significativos. El tipo de unidad productiva analizada, la microempresa, genera costos alternativos asociados a la falta de información existente sobre ellas como ser, costos de evaluación de proyectos, costos fijos de búsqueda de información, costos de administración de cartera, costos de monitoreo, etc. El sistema de microfinanzas apunta a verificar y acompañar realidades a diferencia de la banca formalizada, que cuenta con sistemas de información de fácil acceso de sus potenciales deudores, lo que inevitablemente se traduce en menores costos.
3. Montos involucrados para alcanzar a los sectores de escasos recursos son pequeños, lo que implica que los costos por crédito resulten una mayor proporción del crédito total otorgado requiriéndose grandes esfuerzos en la generación de ingresos para cubrir dichos costos.
4. Mayores costos de fondeo. Al flexibilizar las condiciones crediticias para que los sectores más carenciados accedan y puedan cubrir sus necesidades más elementales, a las IMF's se las relaciona con la informalidad o ilegalidad en el sentido de ser actividades no regladas por las Leyes de Bancos del país en cuestión (al menos en las primeras instancias de desarrollo). Al no poseer encajes ni regulación de capitales mínimos inevitablemente deben pagar un mayor costo de fondeo cuando recurren al mercado.

Una vez que la IMF ha cumplido el objetivo de alcanzar a la población objetivo involucrada, enfrentando las cuatro problemáticas mencionadas, el paso siguiente para evaluar la concreción del impacto social depende del enfoque considerado. El enfoque minimalista no ofrece nuevos aspectos que minan el objetivo de autosustentabilidad de las IMF's. Es más en su afán de alcanzar una escala considerable implícitamente está intentando resolver las características estructurales del sector de la microempresa informal al que toda IMF se enfrenta. Mediante una rápida escala se pretende alcanzar el punto en que los costos por crédito otorgado comiencen a reducirse así como también una política de subsidios cruzados, en donde los microempresarios más fuertes con su regularidad en los pagos subsidien las pérdidas ocasionadas por los más débiles. Es decir, el enfoque minimalista pretende resolver, mediante instrumentos a partir del propio mercado, los rasgos imperfectos del mercado microfinanciero.

En el caso del enfoque integral, inevitablemente su aplicación involucra nuevos aspectos que tienden a entrar en contradicción con el objetivo de autosustentabilidad en el corto plazo de la IMF. Según este enfoque, la profundización del impacto social entendido tanto como la mejora de las condiciones socioeconómicas de los prestatarios como la llegada a “los más pobres de los pobres” abarcan instancias de capacitación y acompañamiento que se traducen en mayores costos operativos. Los mismos se acentúan frente a la segunda acepción de impacto ya que implica una aproximación mucho más personalizada por parte de los asesores de crédito.

El acompañamiento, seguimiento, capacitación y asistencia técnica involucrados tras el enfoque integral, implican mayores costos operativos, cualquiera sea el enfoque usado (vinculado, paralelo o integrado). Además si la IMF posee la misión de profundizar su impacto sobre los más pobres de los pobres, es decir, específicamente aquellos que al

momento del contacto con la institución no son sujeto de crédito debido a las precarias condiciones socioeconómicas que atraviesa, requiere costos adicionales de evaluación, seguimiento y acompañamiento más personalizados por parte de los asesores de crédito.

La totalidad de los factores mencionados, siendo solo los tres primeros para el caso de las Instituciones minimalistas como el cuarto agregado para aquellas que bregan por la visión integral, implican mayores costos operativos para la IMF que redundan en una menor capacidad de alcanzar la autosustentabilidad financiera de sus actividades o, en su defecto, en el ajuste de ello vía mayores tasas de interés. Las posiciones respecto a este punto son diversas. Yunus (2002) privilegia el primer aspecto: desde su perspectiva, si las IMF's logran cubrir sus costos estarán en el punto óptimo. González Vega (2001) llama la atención respecto a la otra cara de la moneda: la sustentabilidad es fundamental para las microfinanzas y su continuidad y por lo tanto las IMF's deben desarrollar la capacidad de ser efectivamente lucrativas. En sus palabras: "*las microfinanzas son caras*". Otero (2001), comparando las IMF's con los bancos tradicionales, destaca el hecho de que a las primeras les cabe una doble misión: una preocupación en su impacto social, al lado de un buen desempeño financiero.

Este aspecto señalado por Otero es fundamental: las microfinanzas no deben plantear una contradicción entre sus objetivos financieros y sociales. Aunque el cobro de altas tasas de interés, dada la supuesta inelasticidad precio de la demanda de microcrédito, puede ser aplicada, y de hecho es la medida tomada por la mayoría de las IMF's minimalistas, no sería una apropiada solución ya que estaría violando el principal objetivo de las microfinanzas, es decir, la mejora en la condiciones humanas, sociales y económicas de su población objetivo. Los esfuerzos de las IMF's deben concentrarse en una operatoria clara y eficiente con la mirada continuamente enfocada en su demanda, el microempresario informal.

Es decir, como afirma la OIT, se está postulando una idea clave en el sentido de que el costo de llegar a la población en situación de pobreza, y en particular a las mujeres pobres, incluyendo servicios *complementarios*, como la capacitación y el asesoramiento gerencial, se puede y se debe aceptar como una inversión social y económica importante. No se debería interpretar el concepto de sustentabilidad sólo con criterios financieros estrechos y de corto plazo, sino también en una dimensión de desarrollo socialmente sustentable a largo plazo. En dicho proceso, el peso de los mayores costos derivados de la transmisión de herramientas financieras y no financieras no debe recaer íntegramente sobre la Institución Microfinanciera sino ser compartido con el resto de la sociedad, vía transferencias que beneficien a los distintos actores (IMF's, prestatarios, organizaciones que apoyan procesos en el territorio) que intervienen en post del desarrollo de las capacidades en el marco de la lógica microfinanciera. Es aquí donde se introduce el papel del Estado como actor fundamental para el adecuado desarrollo de las microfinanzas.

### **3.6 El rol del Estado como promotor del impacto social de las microfinanzas**

El trade off latente entre focalización y autosustentabilidad de una IMF puede ser resuelto mediante distintas vías, la mayoría de las cuales requieren de la intervención estatal.

Como expone el teorema fundamental de la economía del Bienestar, en una amplia variedad de situaciones en que la información se vuelve imperfecta y costosa –como ocurre frecuentemente en la realidad- la intervención gubernamental podría mejorar el bienestar colectivo si los hacedores de política tuvieran los incentivos correctos y aplicaran las políticas idóneas. El hecho de que los mercados con información incompleta y costosa no

funcionen perfectamente constituye una justificación fundamental para la existencia de posibles acciones gubernamentales tendientes a la provisión de equidad y justicia social que el sistema por sí solo fracasa en alcanzar.

Se ha observado que, como patrón común en los tres estudios de casos, se resalta el rol del Estado como un fundamental actor en el desarrollo del enfoque integral de las microfinanzas, estrategia definida como óptima para potenciar el impacto social de éstas. Dentro de las acciones gubernamentales no solo se deben fomentar medidas tendientes a, por ejemplo, flexibilizar el contexto regulatorio de las microfinanzas o a desarrollar reglamentación específica, como ser aquella relacionada a la implementación de Burós de Información Crediticia (BICs), sino también intervenciones claras en el campo bajo análisis mediante el financiamiento directo, vía programas gubernamentales, o indirectamente mediante transferencias, transitorias o permanentes, a los actores locales idóneos involucrados en el desarrollo de las microfinanzas.

En relación a la intervención directa del Estado, las experiencias a nivel internacional son diversas en lo que se refiere a su desempeño, tanto social como económico-financiero. En el caso de Brasil, la iniciativa estatal, a través del Banco Do Nordeste, se ha presentado como exitosa erigiéndose como el actor que lidera el proceso de conformación y consolidación de las microfinanzas en Brasil, y aquel que mejor atiende, en términos de profundidad, pero también de escala, a su población objetivo. Un ejemplo similar, con resultados aún más sorprendentes, se encuentra en el Banco Rakyat de Indonesia, iniciativa originada desde el Estado.

Por otro lado, otras experiencias muestran resultados opuestos. A modo de ejemplo, en el caso argentino expuesto, se ha mencionado la presencia como oferentes de servicios microfinancieros de dos Programas Públicos, el REDES, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, y el FOMICRO, del Banco Nación. Si bien en términos de escala, y debido esencialmente a que son Programas a nivel Nacional, se han mostrado como exitosos<sup>53</sup>, ambos demuestran debilidades claras en su desempeño. Entre ellas, los largos períodos de evaluación, producto de la aguda centralización de sus operatorias, las debilidades en la focalización geográfica, es decir, en el alcance a la población con efectivamente rasgos concretos de vulnerabilidad social, escaso acompañamiento a los prestatarios y debilidades de gestión de los distintos actores intervinientes en estos esquemas (véase **modulo 2, punto 2.1.3.1**).

De la diversidad de experiencias de intervención gubernamental directa, se concluye que toda decisión de intervención a través de políticas públicas deben partir de un adecuado diagnóstico de la población a la que se atenderá, que permita detectar las características específicas de ésta y sus problemáticas. También se deben observar las experiencias que, espontáneamente, han surgido alrededor de la población a alcanzar y aprender de las mismas. En relación a la intervención indirecta, el Estado la realiza a través de aportes no reintegrables (subsidios) a las IMF's para que éstas no encuentren las contradicciones mencionadas entre los objetivos sociales y económicos de las microfinanzas.

Dichos subsidios se reconocen de dos tipos:

- **Transitorios:** Otorgados hasta que la IMF alcance una suficiente escala.
- **Permanentes:** Otorgados en forma continua debido al riesgo inherente del sector que se trabaja.

---

<sup>53</sup> El FOMICRO y el REDES juntos duplican el monto de la cartera activa de todas las IMF del país (Bekerman, 2005).



Es decir, esta distinción reconoce la importancia del proceso de aprendizaje de las IMF's. Financiar las primeras instancias de desarrollo de las IMF's y dotar de capacidades a sus equipos técnicos formará fortalezas estructurales en el territorio que producirán mejoras en los indicadores de autosustentabilidad, al manejar más eficientemente sus recursos, y provocará efectos derrame hacia otras IMF's que empiecen su accionar en zonas aledañas. Sin embargo, no se pierde de vista que las características de vulnerabilidad, inherente al sector microempresarial, es un condicionante que se presenta estructuralmente y es allí donde el apoyo del Estado debe ser constante y prolongado en el tiempo. En caso de no serlo, las Instituciones, cuyo objetivo sea la autosustentabilidad en el tiempo, inevitablemente canalizarán estos costos financieros a la tasa de interés, afectando la sustentabilidad de los prestatarios, o excluyendo a la población más vulnerable, resignando así el objetivo de profundidad en su accionar.

#### 4. Conclusiones

El presente trabajo ha girado en torno a distintos ejes referidos al desarrollo y fortalecimiento de las microfinanzas, y al de aquellos que constituyen su población objetivo, los microempresarios informales.

Por un lado, ha intentado justificar el desarrollo de las microfinanzas y lo ha hecho desde dos perspectivas diferenciadas: la primera, concibiendo a las microfinanzas como exitosa respuesta a los problemas derivados de la información imperfecta, presente en todo mercado crediticio formal. Se concluye que el diseño e implementación de técnicas microfinancieras, acordes a las necesidades tanto de las IMF's como de sus prestatarios, han permitido resolver los problemas latentes en toda relación crediticia, como ser la información asimétrica, el riesgo moral y los costos de monitoreo. Así, la introducción de las microfinanzas permite reducir el espectro de agentes racionados de crédito, que si bien sumamente amplio y heterogéneo, se encuentra formado en gran medida por los sectores más vulnerables.

En base a esto último, la segunda manera de justificar el desarrollo de las microfinanzas se realiza desde su concepción como componente fundamental de estrategias que propugnen la mejora de las condiciones socio-económica de los microempresarios informales, realidades crecientes ante los procesos de pauperización laboral sufridos en la mayoría de los países subdesarrollados, pero también de muchos más avanzados, producto, en gran parte, de los procesos indiscriminados de globalización y liberalización económico-financiera.

Debido a las características inherentes a la microempresa informal (carencia de capital e insuficiencia tecnológica, mano de obra intensiva, inestabilidad e irregularidad de ingresos, baja capacidad de gestión) se concluye que la necesidad de financiamiento externo a ésta es una condición necesaria para que pueda romper el círculo vicioso de su escasa capacidad de acumulación y pueda así desarrollarse adecuadamente. Sin embargo, se resalta también que el acceso al microfinanciamiento no se constituye como condición suficiente ya que por sí solo, éste no soluciona problemas de índole estructural del microemprendedor, relacionadas con la falta de educación formal y técnica (bajos niveles de capital humano acumulado), la debilidad en los lazos y redes generadas, etc. Todos ellos factores de fundamental importancia para el desenvolvimiento exitoso del microemprendimiento y de la economía familiar, que de éste depende.

Por otro lado, se ha hecho énfasis en la exposición de los casos de Argentina y Brasil, justificándose la incipiente del sector de las microfinanzas de ellos y considerándose ésta como causa de fundamental importancia al momento de evaluar el desempeño de ambos países en relación al desarrollo de sus mercados microfinancieros.

Tanto Argentina como Brasil se encuentran recorriendo sus primeros pasos en el mundo de las microfinanzas y es por ello que varios de los indicadores comúnmente utilizados para evaluar el desempeño de las microfinanzas, a nivel macro y meso económico, resultan similares entre ambos países. Asimismo éstos encuentran similitudes en los procesos que los han llevado a los niveles de pobreza y deterioro laboral que hoy día presentan. Sin embargo, la potencialidad en el desarrollo de las microfinanzas en ambos países, así como las estrategias que han utilizado para el fomento al sector, son significativamente diferentes, producto en gran medida de condicionantes sociodemográficos y de aquellos derivados de las políticas aplicadas.

Brasil ha tenido un contexto propicio para la expansión de las microfinanzas con anterioridad a Argentina ya que ha presentado regiones estructuralmente pobres y relegadas, producto del proceso de urbanización e industrialización asimétrico acontecido en el país a partir de los años '40. Sin embargo, no ha podido asistir a través de adecuadas políticas de microfinanciamiento, hasta finales de la década del '90 con el origen del Programa CrediAmigo, a dicha población históricamente pauperizada e inserta en la informalidad. Así, la deuda pendiente del Brasil en relación a la conformación de un mercado microfinanciero fuerte y en expansión, tendiente a satisfacer las necesidades de financiamiento de las capas más pobres, ha sido mayor que en el caso de Argentina, donde hasta la década de 1990 la presencia de la microempresa informal no se presentaba como una realidad significativa del país.

A partir de los años '90 ambos países atravesaron procesos similares de apertura comercial y financiera así como de privatización y flexibilización de las modalidades de trabajo y contratación. A fin de hacerle frente a la competencia indiscriminada, tanto a nivel internacional como la presente fronteras adentro, la racionalización de costos empujó a crecientes masas de la población de ambos países a la pobreza e indigencia.

Sin embargo, la forma en que dichos sectores pudieron responder, en una primera instancia, a la nueva situación socio-económica resultó diferente. En el caso de Brasil, la destrucción de puestos de empleo formales se tradujo en la proliferación de aquellos más precarios e inestables, es decir, los “puestos informales”. Por su parte, el proceso de flexibilización y racionalización en Argentina se tradujo netamente en mayores niveles de desempleo abierto. En gran medida las diferentes respuestas de la población económicamente activa de uno y otro país se debieron a que las salidas de sus respectivos planes de Convertibilidad han sido diferentes. Brasil logró hacerlo sin que la transición se tradujese en fuerte recesión y abruptas caídas de los niveles de actividad, como sí sucedió en el caso argentino. La economía argentina subsumida en la crisis no permitía que las estrategias de sobrevivencia basadas en el autoempleo precario pudiesen desenvolverse. Una vez que el contexto macroeconómico se estabilizó, el modelo basado en la tercerización por parte de las grandes empresas y la demanda a los productos ofrecidos por el autoempleo precario permitieron el desarrollo creciente de las microempresas informales argentinas y con ella, la necesidad de pensar en estrategias acordes a ellas.

Ante esta realidad creciente, las organizaciones de la sociedad civil argentinas respondieron al llamado desarrollando estrategias, entre ellas el microfinanciamiento, que respondiesen a las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad. En caso de Brasil, el papel del financiamiento dirigido había sido históricamente reservado para los bancos estatales por lo que las organizaciones privadas, en gran medida, no tendieron a involucrarse en actividades relacionadas con las microfinanzas.

Ante el débil desarrollo de IMF's privadas, el Estado brasilero ha tenido la necesidad de conducir el proceso de consolidación de las microfinanzas más que acompañarlo. En general, ello se diferencia de la mayoría de los países que hoy cuentan con prácticas microfinancieras exitosas en donde el sector privado ha sido el primero en incursionar en el desarrollo de las microfinanzas y luego ha sido apoyado por la intervención estatal. Argentina se asimila en mayor medida al último caso mencionado, en donde luego de varios años de esfuerzos de organizaciones privadas con una clara inserción comunitaria, el Estado ha comenzado a intervenir, con mayor énfasis, en la consolidación del sector.

Si bien, como se mencionó la deuda de Brasil en relación al desarrollo de las microfinanzas es mayor, también han sido mayores los esfuerzos por parte del Gobierno de este país en

desarrollarla en los últimos años. Respecto a ello, el desempeño de Brasil claramente es mayor que el de Argentina. En relación a la intervención directa, tanto en lo que se refiere a la escala como a la capacidad de profundidad en su accionar, sin perder de vista la autosustentabilidad, los programas públicos brasileros de financiamiento, como el CrediAmigo, cumplen exitosamente con los aspectos mencionados. Por el contrario, aquellos de Argentina no han podido lograr un óptimo equilibrio entre sus objetivos económico-financieros y aquellos sociales. En el caso del REDES, cumple esencialmente con éstos últimos mientras que el FOMICRO se inclina hacia los primeros, descuidando así el tipo de población objetivo al que originariamente se encontraba destinado el financiamiento. En relación a la intervención indirecta, tanto en los aspectos de promoción y consolidación, Brasil también se aventaja sobre Argentina.

En base a lo expuesto, el hecho de que los niveles de satisfacción de la demanda potencial de microfinanzas sean similares en la actualidad en ambos países no significa que el desarrollo ulterior de ambos casos sea a la par. Brasil ha sentado las bases para que el entramado institucional que interviene en el desarrollo del sector esté lo suficientemente consolidado para un exponencial crecimiento de las microfinanzas. De hecho, en el año 2000 se registraban 60 IMF's brasileras operando mientras que al año 2005 dicha cifra se ha más que duplicado.

La Argentina, por su parte, ha comenzado a ubicar a las microfinanzas en la agenda pública a partir del año 2005. Hasta dicho momento, las IMF's privadas han suplido el rol del Estado y han replicado experiencias microfinancieras exitosas a nivel nacional. Sin embargo, si éstas no son acompañadas por la intervención estatal durante el tránsito por su curva de aprendizaje, se encontrarán con cuellos de botella (contradicción entre objetivos de escala y profundidad, etc.) que no les permitirán continuar motorizando el proceso de desarrollo de las microfinanzas a nivel nacional.

Por su parte, el módulo referido a impacto social echa luz sobre la fuerte asociación entre el desarrollo de la microempresa y los restantes ámbitos de interacción del emprendedor, lo que significa que la unidad productiva se encuentra intrínsecamente relacionada con aquella familiar y personal. Por ende, en base a los resultados de los estudios presentados, se determinó que las mejoras en la microempresa redundan inevitablemente tanto en mejoras en la economía del hogar como en aspectos personales del emprendedor.

Sin embargo, y en base a lo que se afirmó previamente, las probabilidades de que el acceso al crédito redunde en mejoras en las condiciones de vida del prestatario y su entorno se incrementa al aumentar los servicios ofrecidos al prestatario en paralelo a la toma de crédito. Mientras más aspectos del emprendedor se apoyen, los efectos derrame del acceso a los servicios microfinancieros más importantes resultarán.

Por último, a lo largo de todo el trabajo y específicamente en el último apartado, se ha mostrado la importancia de la intervención estatal en el desarrollo y consolidación de las microfinanzas a nivel nacional. Se concluye que el Estado debe intervenir, en forma conjunta con la acción civil, motorizando el proceso (como en el caso de Brasil) o acompañándolo, (como actualmente sucede en Argentina y como ha ocurrido en la consolidación de las microfinanzas bolivianas y peruanas), a fin de que las distintas IMF's operando en el territorio recorran su curva de aprendizaje en forma armoniosa y a paso marcado para alcanzar el punto óptimo en donde el sistema financiero inclusivo, y con distintas instancias de apoyo en conjunción, pueda desarrollarse sin poner en jaque la autosustentabilidad de la IMF y, por ende, la perduración en el tiempo de la política de

promoción al microemprendedor, permitiendo el pasaje de éstos de emprendedores de subsistencia y por necesidad, a aquellos en crecimiento y por iniciativa.

## **Bibliografía**

Arrow, K.J. 1962. "The economic consequences of learning by doing", en *Review of Economic Studies* (Washington). Volumen 29.

Banco do Nordeste do Brasil, 2004. "Crediamigo: la experiencia de microcrédito del Banco do Nordeste do Brasil".

Barreto da Paiva, A. 2004. "Reformas regulatorias para la profundización del mercado de financiero en Brasil", en *Banco Central de Brasil* (Brasilia).

Bekerman M., Rodriguez S., Ozomek S. and Iglesias F. 2005. "La situación de las microfinanzas en Argentina", en PNUD (Buenos Aires).

Bekerman, M 2003. "Las microfinanzas en Argentina: teorías y experiencias", en *Problemas del Desarrollo* (Buenos Aires). Volumen 35, número 136. Disponible en [www.ejournal.unam.mx](http://www.ejournal.unam.mx)

Bekerman, M. 2004. *Microcréditos: una estrategia contra la exclusión, cómo implementar un sistema de microcréditos en algunos países en desarrollo*. (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma).

Bonilla, W. 2001. "La sostenibilidad versus el alcance a las pobrezas en microfinanzas", en *PROMER* (El Salvador). Disponible en [www.promer.org](http://www.promer.org)

Carbonetto, S.; Gioia, S.; Solís, M. 2001. *Microcrédito para el Sector Informal Urbano* (Buenos Aires: Cáritas).

Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica. Centro de información estadística y bibliográfica (online). Disponible en [www.cideiber.com](http://www.cideiber.com)

CGAP, 2002. "Un donante multilateral supera las presiones de desembolso: historia de microfinanciamiento en el banco do nordeste del brasil", en *Enfoques CGAP* (Washington). Volumen 23.

Chitarroni, H. 2005. "El trabajo da trabajo", en *IDICSO* (Buenos Aires). Material AEP 019.

Christen R.P. (2001), "Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America", en *CGAP* (Washington). Documento de trabajo nº 5.

Da Silva, S.; Marques Soares, M. 2006. "Microfinanzas: democratización del crédito en Brasil. Papel del Banco Central", en *Banco Central de Brasil* (Brasilia).

Dunford, C.; Mk. Nelly, B. 1999. "Impacto de Crédito con Educación en las madres y en la nutrición de sus niños pequeños: Programa de crédito CRECER con Educación en Bolivia", en *Freedom from Hunger* (California). Trabajo de Investigación n° 15.

FONCAP, 2005. "Marco regulatorio. Las microfinanzas en Bolivia", en *FONCAP* (Buenos Aires). Disponible en <[www.foncap.com.ar](http://www.foncap.com.ar)>

Goldmark, L.; Pockroos, S.; Vechina, D. 2000. "La situación de las microfinanzas en Brasil", en *Seminario Internacional de Microfinanzas BNDES* (Río de Janeiro).

Harper M, Heney J (2004). "The downside of microfinance" en *Practica Microfinanciera de Rural Finance* (Washington). Lección 3.

Hulme, D; Mosley P. 1996. *Finance Against Poverty*. (Londres: Routledge).

INDEC 2002a. "Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos", en *Informe de prensa de Abril* (Buenos Aires).

INDEC 2002b. "Ejercicio de cálculo de la pobreza e indigencia para marzo de 2002", en *Informe de prensa de Abril* (Buenos Aires).

INDEC 2002c. "Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total", en *Informe de prensa de Junio* (Buenos Aires).

Instituto Brasileiro de Geografía y Economía (IBGE). Centro de información estadística (online). Disponible en <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>

Kantis, H. 2004. "Emprendedores de origen humilde: ¿cómo incide la estructura social en la creación de empresas en América Latina?", en *Universidad General Sarmiento* (Buenos Aires).

Kantis, H., P. Angelelli y V. Moori Koenig. 2004. "Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional", en *Banco Interamericano de Desarrollo* (Washington).

Lacalle Calderón, M. 2002. *De pobres a microempresarios* (Madrid: Ariel Social).

Nair, A. 2005. "Sustainability of microfinance self help groups in India: Would federating help?", en *Banco Mundial* (Washington).

Martowijoyo, S. "Las microfinanzas en Indonesia y el sistema de Unidad BRI: caso del Banco Rakyat", en *Documento de Trabajo Proyecto conjunto INDES-Programa Japón* (Washington). Seri I-40 JP.

Mezzer, J.; Christen, R. 1997. "Políticas de apoyo a micro y pequeñas empresas", en *Boletín Cinterfor-OIT* (Washington). Boletín 138.

Nitchter, S.; Goldmark, L.; Fiori, A. 2002. "Understanding microfinance in the Brazilian Context", en *PDI/BNDES* (Rio de Janeiro).

OIT 2002. "Decent work and informal economy", en *Reporte VI de la 90ª sesión* (Génova).

Otero, M. 2001. "Las mejoras prácticas de las microfinanzas en el mundo", en *Congreso WMFBP* (Lima).

Ozomek, S. 2005. *Intervenciones del Estado en el campo de las Microfinanzas. Los casos de FOMICRO y REDES* (Buenos Aires: Fundación Ford, Universidad General de Sarmiento). En prensa.

PROMUJER. "Desarrollo empresarial: un impulso para los pequeños negocios", en *PROMUJER* (La Paz).

Ramos, C. "Las política del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil", en *Serie Macroeconomía de Desarrollo, CEPAL* (Santiago de Chile). Serie 16.

Ribeiro de Mendoca, A.; Lopez Cortes, C. 2004. "Reformas del mercado de crédito en Brasil", en *Nueva Sociedad* (Brasilia). Volumen 187.

Rosales, L. 2003. "Reseña sobre la economía informal y su organización en America Latina", en *Global Labour Institute* (Washington).

Rosales, R. 2000. "Marco jurídico para las IMF's", en *Seminario Internacional de Microfinanzas BNDES* (Río de Janeiro).

Salvia, A. 2003. "Segmentación de la estructura social del trabajo en Argentina. El problema, debate y alternativas de políticas", en *Laboratorio 9* (Buenos Aires). Disponible en < <http://laboratorio.fsoc.uba.ar>>

Schonberger, S. 2001. "Microfinance prospects in Brazil", en *Documento de Trabajo n° 12 de Desarrollo Sustentable del Banco Mundial* (Washington).

Schvarzer, J. 2000. *La industria que no supimos conseguir* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas).

Smith, R. 2004. "IMF's y el sector bancario formal: desarrollando enlaces efectivos", en *Cumbre de Microcrédito Internacional* (Santiago de Chile). Disponible en <[www.cumbremicrocredito.cl](http://www.cumbremicrocredito.cl)> .

Stiglitz, Joseph E. 1990. "Stiglitz Peer Monitoring and Credit Markets", en *The World Bank Economic Review* (Washington). Volumen 4, Número 3.

Tramutola, C. et al 2002. "Informe Asentamientos Precarios", en *Grupo Sophia* (Buenos Aires).



## Anexos

### Anexo 1

#### **1.1 Características socio-económicas de la población objetivo de Avanzar (Tablas correspondientes a la sección 2.1.2.1)**

**Tabla 1.1**

<b>País de Nacimiento</b>			
Nacionalidad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Argentino/a	401	56,6	56,6
Boliviano/a	215	30,4	87,0
Otros	15	2,1	89,1
Paraguayo/a	59	8,3	97,5
s / d	9	1,3	98,7
Uruguayo/a	9	1,3	100,0
Total	708		

**Fuente:** elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.2**

<b>Nivel de Escolaridad</b>		
Nivel	Frecuencia	Porcentaje
Primario completo	190	26,8
Primario en curso	2	,3
Primario incompleto	77	10,9
s / d	83	11,7
Secundario completo	138	19,5
Secundario en curso	8	1,1
Secundario incompleto	174	24,5
Sin educación	4	,6
Terciario/ Universitario completo	14	2,0
Terciario/ Universitario en curso	4	,6
Terciario/ Universitario incompleto	13	1,8
Total	708	100,0

**Fuente:** elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.3**

<b>Informalidad</b>		
Informalidad	Frecuencia	Porcentaje
Si	672	94,9
No	36	5,1
Total	708	100,0

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.4**

<b>Experiencia crediticia previa</b>		
Experiencia	Frecuencia	Porcentaje
No	441	62,3
S / d	167	30,4
Si	100	1,3
Total	708	100,0

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar

**Tabla 1.5**

<b>Cantidad de hijos promedio</b>			
Cantidad	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje sin Ns/Nc
Entre 0-2 hijos	334	47,2	50,3
Entre 3-5 hijos	269	38,0	40,5
Entre 6-8 hijos	55	7,8	8,3
Más de 8 hijos	6	,8	,9
Total	664	93,8	100,0
Ns/nc	44	6,2	
Total	708	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.6**

<b>Rango promedio de personas por hogar</b>			
Rango	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje sin Ns/Nc
Entre 0 – 4	330	46,6	59,8
Entre 5 - 8	210	29,7	38,0
Más de 8	12	1,7	2,2
Total	552	78,0	100,0
Ns/nc	156	22,0	
Total	708	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.7**

<b>Rangos de ingreso familiar</b>			
Rangos	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje sin Ns/Nc
Entre \$0-\$300	123	17,4	20,8
Entre \$301-\$600	252	35,6	42,6
Entre \$601-\$900	118	16,7	20,0
Más de \$900	98	13,8	16,6
Total	591	83,5	100,0
Ns/nc	117	16,5	
Total	708	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.8**

<b>Familias según línea de indigencia</b>			
Categoría	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje sin S/d
Indigente	77	11,0	15,1
No indigente	434	62,2	84,9
Total	511	73,2	100,0
S/d*	187	26,8	
Total	698	100,0	

\*Sin datos suficientes para el correcto cálculo.

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.9**

<b>Familias según línea de pobreza</b>			
Categoría	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje sin S/d
Pobre	283	40,5	55,3
No pobre	229	32,8	44,7
Total	512	73,4	100,0
S/d *	186	26,6	
Total	698	100,0	

\*Sin datos suficientes para el correcto cálculo.

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

## 1.2 Características de la microempresa financiada por Avanzar

**Tabla 1.10**

<b>Tipo de actividad</b>			
Tipo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje sin Ns/Nc
Amplía	510	72,0	76,9
Nueva	153	21,6	23,1
Total	663	93,6	100,0
Ns/nc	45	6,4	
Total	708	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.11**

<b>Fin de la actividad</b>			
Destino	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Comercio	403	56,9	56,9
Producción	205	29,0	85,9
Servicios	50	7,1	92,9
s / d	50	7,1	100,0
Total	708	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.12**

<b>Rama de actividad</b>			
Rama	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Alimenticio	196	27,7	27,7
Otros	9	1,3	29,0
s / d	51	7,2	36,2
Servicios	32	4,5	40,7
Textil	229	32,3	73,0
Varios	191	27,0	100,0
Total	708	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.13**

<b>Espacio de producción de bienes</b>			
Lugar	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
En el local	13	1,8	1,8
En su casa	170	24,0	25,8
n / a	394	55,6	81,5
Otro	8	1,1	82,6
s / d	123	17,4	100,0
Total	708	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.14**

<b>Origen de los fondos del proyecto</b>		
Origen	Frecuencia	Porcentaje
Ahorros propio	17	2,4
Capital propio y microcrédito	402	56,8
Financiamiento colectivo	3	,4
Indemnización de trabajo anterior	3	,4
Otros	1	,1
Préstamo de parientes o amigo	5	,7
Préstamo del Banco o microcrédito	123	17,4
S / d	153	21,6
Subsidios de programas del Estado	1	,1
Total	708	100,0

Fuente: elaboración propia en base al formulario de solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.15**

<b>Existencia de Activo Fijo</b>			
Posee	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
No	333	47,0	47,5
s / d	82	11,6	59
Sí	293	41,4	100,0
Total	708	100,0	

\* Información relevada previa entrega del primer crédito.

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar.

**Tabla 1.16**

<b>Canales de venta</b>		
Canal	Frecuencia	Porcentaje
A domicilio	49	6,9
A domicilio y feria	13	1,8
En la calle	58	8,2
En la calle y a domicilio	6	,8
En la calle y feria	19	2,7
En su casa	127	17,9
En su casa y a domicilio	7	1,0
En su casa y feria	22	3,1
Feria	134	18,9
Local	58	8,2
Local y feria	4	,6
Otros	51	7,2
s / d	160	22,6
Total	708	100,0

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar

**Tabla 1.17**

<b>Cientes Actuales</b>		
Cientes	Frecuencia	Porcentaje
Fabricantes	10	1,4
Fabricantes y revendedores	3	,4
No Aplica	55	7,8
Otros	1	,1
Particulares	418	59,0
Particulares y fabricantes	2	,3
Particulares y revendedores	50	7,1
Revendedores	22	3,1
s / d	141	19,9
Todos	6	,8
Total	708	100,0

**Fuente:** elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar

**Tabla 1.18**

<b>Mano de obra empleada</b>					
No. De trabajadores*	Sin empleados	Con empleados		s / d	Total
		No Familiares	Familiares		
0	301	0	0	0	301
1	0	14	141	21	176
2	0	10	39	1	50
3	0	4	13	1	18
4	0	0	5	0	5
5	0	0	3	1	4
Total	301	28	202	24	554

\* Excluye al propietario de la microempresa.

**Fuente:** elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar

**Tabla 1.19**

<b>Destino del microcrédito</b>		
Destino	Frecuencia	Porcentaje
Activo fijo	53	7,5
Activo fijo, materia prima y mercadería	26	3,7
Materia prima/materiales	108	15,3
Mejora inmueble	8	1,1
Mercadería	304	42,9
Otros	10	1,4
s / d	199	28,1
Total	708	100,0

Fuente: elaboración propia en base a la solicitud de microcréditos de Avanzar

**Tabla 1.20**

<b>Líneas de pobreza e Indigencia. Variación anual.</b>						
	Promedio 2000	Promedio 2001	Promedio 2002	Promedio 2003	Promedio 2004	Promedio 2005
CBA por adulto equivalente*	\$ 62,68	\$ 60,46	\$ 90,67	\$ 104,84	\$ 107,11	\$ 112,92
	Promedio 2000	Promedio 2001	Promedio 2002	Promedio 2003	Promedio 2004	Promedio 2005
CBT por adulto equivalente*	\$ 152,01	\$ 149,32	\$ 210,36	\$ 230,02	\$ 235,11	\$ 248,19

\*Adulto equivalente: adulto varón de 30 a 59 años.

Se consideró a la mujer de 30 a 59 años como 0,74 de adulto equivalente.

Hijos de 0 a 17 años en promedio = 0,69 de adulto equivalente.

Fuente: INDEC