

ACCESO AL CREDITO PARA SECTORES CARENCIADOS. MICROCREDITOS Y SU SITUACIÓN EN ARGENTINA

Marta Bekerman*

Santiago Rodríguez#

2007

* Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. marbekerman@gmail.com

Investigador del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. santiago@econ.uba.ar

1. Introducción

En distintos países del mundo (especialmente Bangladesh e Indonesia), pero también de Latinoamérica (como por ejemplo México, Bolivia y Perú), está avanzando rápidamente un sistema de provisión de préstamos a sectores sociales muy pobres y tradicionalmente excluidos del circuito bancario formal. Estos sistemas de financiación, conocidos con la designación común de “microcréditos”, comparten el objetivo de aliviar la pobreza y ayudar a transformar las estructuras económicas y sociales de los sectores involucrados. Particularmente conocido es el éxito del Grameen Bank en las áreas rurales de Bangla Desh. Su creador, Muhammad Yunus, recibió recientemente el Premio Nobel de la Paz como reconocimiento a la importancia de ese programa.

Los microcréditos se orientan a apoyar el desarrollo de microemprendimientos o microempresas en un contexto en el que las políticas orientadas a la promoción de las mismas está tomando un rol creciente dentro de las estrategias de desarrollo económico y social implementadas en América Latina durante los últimos años. Es que las microempresas pasaron de tener un rol marginal a ser consideradas, por gobiernos e instituciones internacionales, como un sector productivo con fuertes potencialidades para aliviar los problemas de desempleo¹. Y muchos autores tienden a enfatizar la superioridad de la promoción de las actividades microempresariales sobre la expansión de los programas asistenciales de alivio transitorio de la pobreza. Esta modificación aparece ligada al fuerte crecimiento en el empleo y los ingresos que tuvo lugar en muchos países de la región a partir del desarrollo de las microempresas. Por lo tanto, los aumentos en la productividad de esos emprendimientos se convirtieron en un instrumento importante en la lucha contra la pobreza y la marginalidad y, en consecuencia, en el fortalecimiento de los procesos democráticos.

Sin embargo, una parte considerable del desarrollo de la microempresa en América Latina ha tenido lugar en actividades poco rentables, lo que aparece asociado a la escala reducida con la que operan y a la falta de acceso a ciertos activos como el financiamiento, la información, el conocimiento o las tecnologías apropiadas. Sin embargo, el frecuente desarrollo de ejemplos exitosos revela la existencia de capacidades potenciales que pueden llegar a desarrollarse en la medida en que se mejore el acceso a los activos señalados. (Otero y Rhyne, 1998)

¹ La CEPAL plantea que América Latina presenta hoy una estructura productiva muy heterogénea que requiere la implementación de políticas públicas específicas en un modelo de “tres velocidades” que incluye a las microempresas informales, a las PYMEs y a las grandes empresas (CEPAL, 2004).

A diferencia de lo observado en otros países latinoamericanos, el desarrollo de las microfinanzas ha sido tradicionalmente reducido en Argentina. Esto se ha vinculado principalmente con la existencia de bajos niveles de desempleo y elevadas tasas de empleo formal a lo largo del período sustitutivo de importaciones. Sin embargo, los cambios estructurales por los que ha atravesado la economía argentina a lo largo de los últimos treinta años han modificado la estructura del mercado laboral. Se ha generado un excedente estructural de mano de obra sin otras posibilidades de empleo que las de crear su propio puesto de trabajo, generalmente a partir de muy escasos recursos.

Este trabajo apunta a analizar el potencial de los programas de microfinanzas como instrumento de inclusión social en el contexto de la realidad argentina. Se plantea, además, establecer líneas de acción que permitan el fortalecimiento de estos programas y de su impacto social analizando el rol que debe jugar el Estado en la promoción del sector microfinanciero. Esto requiere llevar adelante un análisis de las características que presenta la población objetivo, así como de la situación de la oferta de microfinanzas en Argentina, diferenciando en lo que hace al modelo de gestión, su eficiencia y eficacia, entre las iniciativas de carácter público y privado.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la Sección segunda presentamos el marco teórico. En el siguiente apartado se exponen algunas cuestiones metodológicas que estructuraron la investigación, mientras que en la cuarta sección se presentan en forma estilizada las principales características que muestra la demanda de microfinanzas. La quinta sección aborda la problemática de la oferta de microfinanzas en Argentina. Esto se realiza, por un lado, a través de un estudio general de campo que incluye a 43 instituciones y, por el otro, por medio de un análisis en profundidad de seis casos. Este estudio de casos, que incluye a 4 Instituciones de Microfinanzas (IMF) y a 2 programas públicos, se orienta a determinar los principales rasgos diferenciadores que presentan estos tipos de programas en lo que hace a las modalidades de gestión, los objetivos y los resultados obtenidos. En base a las observaciones realizadas, en la sección sexta se retoman ciertos debates importantes planteados en el campo de las microfinanzas, (como el existente entre sustentabilidad de las instituciones e impacto social) para discutir cual es el rol que debe jugar el Estado para potenciar el accionar de estos programas. Finalmente se presentan las principales conclusiones.

2. Marco teórico

Definición de Microfinanzas

No parece existir un consenso claro acerca del significado de las microfinanzas. No sólo no se ha ensayado aún un criterio cuantitativo que permita discernir entre el crédito tradicional y el microcrédito, sino que, además, existen ciertas discrepancias en los aspectos cualitativos que hacen a la definición del microcrédito.

Ledgerwood (1999) ofrece una definición estándar de las microfinanzas: “se refiere a la prestación de servicios financieros a clientes de bajos ingresos, incluyendo a los autoempleados”. Dando un paso adelante, Kevin Bundell (1997) establece que “el microcrédito se asocia al acceso de personas carenciadas a pequeños préstamos mediante esquemas especialmente diseñados para atender las necesidades y circunstancias particulares de ellos”. En la misma línea, Rahman (2000) señala que las microfinanzas constituyen un conjunto de “mecanismos innovadores para la provisión de crédito y de facilidades de ahorro destinados a aquella porción de la población tradicionalmente excluida del sector financiero formal”.

Esta exclusión suele producirse porque los sectores de bajos ingresos presentan las siguientes características:

- No pueden ofrecer garantías aceptables.
- Presentan un alto riesgo crediticio.
- El monto de los créditos requeridos es demasiado pequeño para una institución que apunta a ser rentable.

Siguiendo los criterios anteriores, la definición de microcréditos utilizada en este trabajo incorpora, dos aspectos. Por un lado, el acceso a los servicios financieros de personas carenciadas, obviamente excluidas del sector financiero formal. Por otro lado, incorpora esquemas especialmente diseñados para la provisión de créditos de bajo monto a personas carenciadas de la manera más eficiente posible. Las instituciones involucradas incluyen a aquellas que brindan créditos de bajo monto, es decir, suficientemente pequeños como para no ser ofrecidos por la banca formal, y que tienen como principal objetivo la reducción de la pobreza².. Además de otorgar créditos, muchas instituciones promueven el ahorro de sus clientes. Estas son

² Algunos autores como Gulli (1999) adoptan una posición más amplia al definir a los microcréditos como el suministro, en general, de servicios financieros en pequeña escala a empresas y familias que tradicionalmente se han mantenido al margen del sistema financiero.

“instituciones de microfinanzas”, a diferencia de aquellas que solo otorgan créditos a los que se denomina “instituciones de microcrédito”.

Justificación

La existencia de los programas de microfinanzas puede ser justificada desde dos perspectivas: la de mejorar la eficiencia y la de incrementar la equidad. (Bekerman, 2004).

El tema de la eficiencia está íntimamente ligado a las fallas de mercado. Bajo los supuestos tradicionales del equilibrio general neoclásico (información perfecta, rendimientos constantes, agentes perfectamente racionales, homogéneos y atomizados) el sistema de precios genera una asignación de recursos eficiente en el sentido de Pareto. En los hechos, la complejidad del sistema bancario hace que los sectores sociales más bajos no tengan acceso al crédito que otorga el sistema bancario formal, por varios motivos: escala del préstamo insuficiente que hace que los costes operativos sean muy elevados; imposibilidad de presentar garantías patrimoniales lo que, frente a la presencia de problemas de información, hace que el riesgo se haga demasiado elevado; dificultad para los pequeños prestatarios de cumplir con el grado de formalidad requerido (por ejemplo: documentación), etc.

Si el mercado de capitales funcionase de modo eficiente sería difícil justificar la existencia de un instrumento especial orientado a facilitar el acceso al capital de los sectores pobres de la población, ya que el propio mercado cumpliría con este rol. Pero las razones señaladas llevan a que a las tasas de interés vigentes siempre exista una demanda excedente de fondos o un racionamiento de los créditos concedidos. El consiguiente problema de falta de disponibilidad de crédito (o su acceso restringido a costos muy elevados derivados de la recurrencia a prestamistas informales o usureros) que enfrentan los excluidos del mercado de capitales justifica la necesidad de intervención en dichos mercados sea a través del gobierno en forma directa o de las instituciones de microcréditos (IMF). El accionar de estas instituciones pueden generar una externalidad pecuniaria positiva sobre los prestatarios en la medida en que reducen el costo del acceso al crédito de aquellas personas que antes recurrían a los prestamistas privados o usureros. Es decir que estos programas pueden ofrecer mejoras de bienestar.

El tema de la equidad está vinculado con la incorporación de ésta dentro de la función de preferencia de los ciudadanos. En particular, la equidad puede formar parte de las preferencias bajo objetivos sociales diversos, tales como: reducir la cantidad de

individuos por debajo de la línea de la pobreza, satisfacer las necesidades básicas de la población, dar trabajo a los desempleados, techo a los indigentes, etc. Dos alternativas se abren aquí.

En primer lugar el desarrollo de emprendimientos privados espontáneos a partir de ciudadanos que se compenetran ideológicamente con estas causas y pueden llegar a constituir organizaciones no gubernamentales (ONGs). En segundo lugar, puede pensarse que la sociedad como un todo entienda a la equidad o a la justicia social como valores fundamentales o como bienes cuya provisión beneficia a toda la sociedad. Es aquí cuando la provisión de equidad, sea a través de microcréditos o de otros instrumentos, se transforma en una responsabilidad del Estado. La discusión que se planteará más adelante es si deben ser implementados en forma directa por el Estado, a través de sus propias instituciones, o en forma indirecta a través de la promoción de la acción de otras instituciones.

Impacto de las microfinanzas

No puede negarse la importancia de llevar adelante un análisis del impacto del accionar de las IMF's sobre sus clientes. El argumento que generalmente se esgrime es que del mismo modo que una empresa lleva la cuenta de sus ganancias para conocer qué tan bien está haciendo su trabajo, las instituciones de microfinanzas deberían evaluar el impacto social de sus créditos para determinar la medida de su éxito.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, contrariamente a lo que suele ocurrir con las empresas, una medición correcta del impacto social puede tener costos muy significativos. Más aún, son tantos los problemas metodológicos que han surgido en las contadas evaluaciones efectuadas a la fecha, que los costos para una realización seria y fehaciente parecen estar cada vez más lejos del alcance de las instituciones involucradas (Bekerman, 2004)

Dentro de los estudios empíricos realizados no existen conclusiones homogéneas acerca del impacto de las microfinanzas. Esto puede también relacionarse con la notable variedad de programas e instituciones dirigidos a poblaciones objetivo que son muy diferentes entre sí. Siguiendo a Alonso, J. A. (2001) cabría aquí realizar dos preguntas ¿a quien benefician estos programas? Y ¿cómo afectan los créditos las condiciones de bienestar de los beneficiados?

Los estudios realizados plantean que no todas las IMF llegan a los sectores más pobres de la población (Gulli, 1999). Por otro lado puede plantearse que no siempre

sea el crédito el condicionante principal para el éxito de los microemprendimientos. En este caso surge la necesidad de incorporar otros servicios tales como la capacitación de los prestatarios como requisito fundamental para brindar eficiencia a los programas de microcréditos. Pero esto nos plantea la necesidad de identificar a la población objetivo y de analizar cuales programas o conjunto de los mismos pueden ser los más indicados en la lucha contra la pobreza (ver sección 4).

Un aspecto que ha generado una fuerte atención es el impacto de los microcréditos como instrumento de movilización social de las mujeres hacia las que se vuelcan preferentemente una cantidad considerable de programas de microcrédito. Un punto particular es el impacto sobre lo que se conoce como *empoderamiento*, es decir como las mujeres participan más en la toma de decisiones y como mejoran su situación dentro del entorno familiar. En este sentido algunos autores plantean la necesidad de incorporar cuestiones de *empoderamiento* al diseño de los programas de microcrédito (Mayoux L., 2003)

Debates planteados dentro del campo de las microfinanzas

A partir de lo comentado en el punto anterior cabe señalar la existencia de tres enfoques diferentes vinculados a la relación entre la sustentabilidad financiera, el impacto social y el empoderamiento.

Uno de ellos hace énfasis en la autosustentabilidad como forma de expandir el acceso de los servicios a una gran cantidad de personas pobres. Los argumentos a favor de la sustentabilidad señalan que es lo que brinda la garantía de continuidad de los programas en el largo plazo, de mejorar la eficiencia de las IMF por obligar a disciplinar el gerenciamiento de las mismas, y de reducir las distorsiones del mercado de créditos, ya que el contar con créditos subsidiados podría llevar a los prestatarios a eludir el crédito bancario formal. El impacto económico se generaría por la expansión de las opciones individuales y de las capacidades productivas. Este enfoque considera habitualmente que el acceso al financiamiento generará impacto social sin la necesidad de provisión de otros tipos de servicios. (Gonzalez Vega, C., 2001; Von Pischke, J. D., 2002).

La aparición de programas que muestran sustentabilidad y niveles de cobertura extendidos plantea una tendencia a incorporarlos al ámbito financiero formal, de lo que se deriva al “enfoque financiero para las microfinanzas” o de desarrollo de la “industria de las microfinanzas”. Este enfoque, que muchos autores asocian al *mainstream* de las microfinanzas, plantea, desde una perspectiva de mercado, que las instituciones

deben ofrecer solamente servicios financieros. De ahí su posición favorable a que los programas de microcrédito se conviertan en instituciones financieras formales, enfatizando los aspectos de autosustentabilidad y rentabilidad.

El enfoque de la autosustentabilidad, planteado en general por los donantes internacionales, ha recibido diversas críticas basadas en que:

- Desvirtúa el objetivo de aliviar la pobreza.
- Incrementa las tasas de interés.
- Obstaculiza la transición de los prestatarios hacia el sistema crediticio formal.

Un segundo enfoque hace eje en el impacto social vinculado al alivio de la pobreza y la vulnerabilidad y al aumento del bienestar de los hogares involucrados. Señala que es necesario llevar adelante una evaluación de los programas de microcréditos tanto en sus aspectos financieros como en los sociales (Simanowitz A., 2003). Este enfoque ve a los microcréditos como parte de programas comunitarios integrales que requieren la prestación conjunta de otros servicios. La extensión de estos servicios depende de las concepciones seguidas por las distintas IMF. Algunas plantean la provisión de servicios de educación en salud (Sida y Planificación Familiar) y en actividades microempresariales. (Dunford, Ch, 2001)

Un tercer enfoque hace énfasis en el financiamiento como punto de entrada para lograr la equidad económica, social y política de las mujeres y una elevación de su empoderamiento. A tal efecto sugiere un apoyo explícito para que las mujeres cuestionen la subordinación de género (Cohen, M. y Sebstad, J., 2001).

Comentario [m1]: MARTA, FALTA LA CITA QUE SE MENCIONA EN EL PIE DE PAGINA. LA TENÈS??

3. Preguntas y cuestiones metodológicas básicas

Dados los objetivos y el marco conceptual planteado, las principales preguntas que guían esta investigación son:

- ¿Cuáles son las características de la población objetivo de las microfinanzas en la Argentina?
- ¿Cuál es la situación de la oferta de microfinanzas y cuál es su potencial de desarrollo dada la realidad que enfrenta el país?
- ¿Cuáles son las principales diferencias que se pueden identificar entre las iniciativas públicas y privadas de microfinanzas en lo que se refiere al diseño de los programas, al modelo de gestión y a su implementación? ¿Qué características se pueden identificar en cuanto al desempeño de los programas en lo relativo a su eficiencia, escala, sustentabilidad?

- ¿Cuál es el impacto social que puede observarse en los programas de microfinanzas?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo de los programas de microfinanzas?
- ¿Aparecen tensiones o disyuntivas entre sustentabilidad de las instituciones e impacto social?
- ¿Qué lecciones pueden extraerse en materia de políticas públicas y de gestión de las instituciones?

Para profundizar en el estudio de estas cuestiones se utilizaron tres fuentes primarias de información de un estudio de campo realizado en el período Julio - Octubre de 2005:

- 1- Encuestas generales a instituciones. Para ello se contactó a la mayor parte de las instituciones detectadas. La muestra correspondiente quedó conformada por 43 instituciones que respondieron a la encuesta, e incluye a las instituciones y programas más relevantes dentro del ámbito no gubernamental y gubernamental (nacional).
- 2- Entrevistas especiales para estudios de casos. Se realizaron diversas entrevistas en profundidad, que incluyeron tanto preguntas cerradas como abiertas, a cuatro IMF relevantes y a los dos programas públicos existentes de alcance nacional.
- 3- Encuestas a prestatarios. Se realizó una encuesta de impacto, con un diseño de corte transversal, recolectándose información a partir de una muestra de 56 beneficiarios pertenecientes a las cuatro IMF y a los Programas Públicos señalados en el punto anterior. Se seleccionó, además, un grupo control a fin de determinar la existencia o no de diferencias significativas respecto al grupo objeto de la evaluación. El grupo control se conformó con prestatarios de la Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano y del Banco Social de Moreno que presentaban pocas semanas de pertenencia a las IMF en cuestión³.

4. La situación de la demanda de microfinanzas en Argentina: demanda potencial y características de la población objetivo.

4.1. Demanda potencial de microcréditos

Los cambios evidenciados en la economía Argentina en los últimos años han dado lugar al surgimiento de una gran cantidad de microemprendimientos como respuesta a las crecientes dificultades existentes para la inserción en el mercado laboral formal. Una estimación propia, realizada sobre la base de la Encuesta de Condiciones de Vida que lleva adelante el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), arroja como resultado que al año 2004 existían alrededor de 1.040.000 microemprendimientos y microempresas, correspondientes a sectores de bajos recursos con capacidades para conducir un emprendimiento sustentable y propensión a la demanda de crédito. Si a estos le sumamos los desempleados y subempleados que podrían llegar a demandar microcréditos para microemprendimientos, es posible estimar la demanda potencial de microcréditos en Argentina en cerca de 1.310.000 prestatarios y \$1.600 millones de dólares (Bekerman, et. al., 2006).

4.2. Características de la población objetivo

Comprender las características que presenta la población objetivo de las actividades microfinancieras resulta fundamental por diversos motivos. Por un lado, es lo que nos permite delimitar y dimensionar el sector, lo que implica clarificar quiénes estarán incluidos y quiénes quedarán fuera de la demanda potencial de productos microfinancieros. Pero, fundamentalmente, contribuye a definir la forma de intervención más conveniente por parte del Estado y de las IMFs, es decir, los servicios financieros y no financieros más apropiados a ser ofrecidos a cada sector de la población, en función de las especificidades que presenten.

A continuación se aborda esta problemática desde una doble perspectiva. En primer lugar, se presentan ciertos rasgos estilizados generales que presenta la población objetivo de las microfinanzas. En segundo lugar, se exponen las características específicas que presenta dicha población para el caso de ciertas experiencias de microcréditos existentes actualmente en Argentina. Esta última información surge, de encuestas realizadas a prestatarios de tres IMF y de dos programas públicos de microcréditos.

³ Se consideró como el mejor grupo control ya que no han estado en la IMF el tiempo suficiente para evidenciar algún impacto y, al mismo tiempo, permite disminuir el sesgo de la auto-selección, habitual en este tipo de estudios, ya que ellos también han tenido acceso a han decidido integrarse a la IMF.

4.2.1. Rasgos estilizados de la población objetivo

a. Las características del grupo de población

Desde un punto de vista conceptual, las principales diferencias entre los distintos grupos poblacionales tienen que ver con divergencias en cuanto a desarrollo de capacidades y condiciones de vida lo que, como es habitualmente aceptado, afecta la potencialidad de desarrollo de emprendimientos en forma exitosa. Desde un punto de vista operativo se considera el nivel de ingresos como variable *proxy* caracterizadora, debido a que permite una aproximación interesante a estos aspectos, permitiendo ganar considerable simplicidad. Se identifican los siguientes grupos:

- *Población extremadamente vulnerable*: Esta categoría se asocia a la población que se denomina habitualmente indigente.⁴
- *Población bajo la línea de pobreza, no indigentes*: Esta categoría engloba a aquellos que son pobres, pero no indigentes.⁵
- *Población por encima de la línea de pobreza pero sin acceso al sistema financiero formal*: Debido a la intensidad del racionamiento crediticio en algunos países, especialmente en aquellos países en vías de desarrollo, puede existir una parte de la población que se encuentra por encima de la línea de pobreza; pero no posee los requisitos mínimos como para acceder al sistema financiero formal.

El objetivo de una IMF o de un programa público que brinda servicios financieros a los excluidos del sistema financiero formal determinará el grupo de población al cuál dirigirá sus servicios financieros.

Aparece aquí un debate habitual en el campo de las microfinanzas, que será abordado en la sección 6 sobre el rol del Estado y las formas de intervención en el sector: ¿“Los más pobres de los pobres” (lo que nosotros consideramos aquí como la *población extremadamente vulnerable*) deberían ser población objetivo de las microfinanzas? ¿o los programas de subsidio son más apropiados para este sector?.

⁴ De acuerdo a la definición del INDEC, se trata de población que no cuenta con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas.

⁵ De acuerdo a la definición de pobreza del INDEC, se trata de aquella parte de la población que no tiene la capacidad de satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta,

Con respecto a las características específicas que surgen a partir del análisis de las encuestas realizadas a prestatarios de las seis instituciones tomadas como estudio de casos en este trabajo (ver la próxima sección) cabe señalar las siguientes: se trata mayoritariamente de mujeres; los emprendimientos son, en general, los principales medios de subsistencia; la mayor parte no ha completado la enseñanza secundaria y prácticamente ninguno ha realizado estudios superiores; se trata de emprendimientos familiares de hasta cinco trabajadores; no existe en general diferenciación entre la unidad doméstica y el emprendimiento; y la gran mayoría no tiene experiencia crediticia previa⁶.

5. La oferta de microfinanzas en Argentina: situación, limitantes y potencialidades.

El presente apartado se propone, por un lado, analizar la respuesta que se ha dado desde el lado de la oferta, tanto pública como privada, a las necesidades de microfinanciamiento existentes actualmente en el país. Por el otro, indagar por qué, a pesar de existir una demanda potencial importante, se presentan limitantes desde el lado de la oferta.

Para ello se seguirán los siguientes pasos. Por un lado, definiremos qué tipo de institución incorporaremos en el presente estudio como IMF. En segundo lugar, se presentará una estimación de la cantidad de IMF que operan actualmente en Argentina. En tercer término, se expondrán en forma sintética los principales rasgos que caracterizan a la oferta de microfinanzas en Argentina incluyendo un análisis sobre su impacto social. Para ello se presentará, primero, la información recabada en un estudio de campo que comprende a cerca de la mitad de las IMF que actualmente operan en el país (e incluye a las más importantes). Luego, a partir del estudio en profundidad de seis casos: cuatro IMF y dos Programas Públicos, se observarán las principales características, problemas y dilemas, que aparecen en la provisión de servicios de microfinanzas en Argentina.

transporte, educación, salud, etc.) consideradas esenciales. Sin embargo, logran cubrir con sus ingresos una canasta básica de alimentos.

⁶ Los cuadros y gráficos que respaldan estas afirmaciones, así como un análisis más en detalle y la descripción de la metodología empleada puede verse en Bekerman, et. al., 2006)

5.1. Definición y cuantificación de las IMF que operan actualmente en la Argentina

En el presente estudio definimos como IMF a aquellas instituciones cuya actividad principal es la de brindar servicios microfinancieros y cuyo objetivo primordial es el ataque a la pobreza. Por eso no serán incluidas en esta definición las sociedades anónimas, que otorgan créditos para consumo, cuyo principal objetivo es el lucro. Tampoco serán consideradas como IMF la mayor parte de las cooperativas y mutuales, que si bien se encuentran bastante difundidas en Argentina, no se dedican, generalmente, al crédito en forma exclusiva⁷. Por otro lado, incluiremos en la categoría de IMF a algunas instituciones de microcrédito que aún no poseen personería jurídica y a otro tipo de instituciones de carácter mixto. Asimismo, no entran dentro de la definición de IMF diversos programas públicos nacionales, provinciales o municipales que actúan en el campo de las microfinanzas, a los que se llamará simplemente *Programas Públicos*. De todos modos, dos programas públicos nacionales de envergadura serán analizados particularmente en el presente estudio.

Lamentablemente, no existe un registro oficial de IMF. Esto hace muy difícil determinar con exactitud datos poblacionales básicos tales como cantidad total de créditos otorgados y montos. Según una estimación propia la cantidad actual de IMF que operan en Argentina alcanza alrededor de 110, que sirven a unos 30.150 clientes con una cartera activa de cerca de \$ 56 millones (se incluyen 2 programas públicos nacionales de relevancia) Se trata en su mayoría de ONGs, especialmente de Asociaciones Civiles y unas pocas fundaciones(ver Bekerman, et. al. PNUD, 2006).

5.2. La situación de la oferta de microfinanzas. Resultados del estudio de campo.⁸

A continuación se presentan los resultados de una encuesta realizada en el período Julio-Octubre de 2005 sobre 43 instituciones que operan actualmente en Argentina, y que representan cerca del 85% de la oferta total estimada en términos de cantidad de créditos y un 95% en términos de valor.⁹

Los principales rasgos que pueden extraerse de la muestra analizada, que sintetizan las características más importantes de la oferta de microfinanzas en Argentina, son los siguientes:

⁷ Se ha tratado tradicionalmente de instituciones cerradas que ofrecen créditos únicamente a sus propios clientes, siendo el crédito un producto adicional a los servicios que ofrecen.

⁸ La metodología seguida en esta sección se basa en Bekerman (2004).

- A pesar de la demanda potencial existente, la respuesta desde la oferta ha sido hasta el momento débil. La cantidad de créditos y de montos otorgados son escasos cuando se los compara con otros países del mundo y de América Latina¹⁰. (Tabla 2 en Anexo).
- La actividad de las IMF se concentra principalmente en torno al área metropolitana de Buenos Aires, en particular en el Gran Buenos Aires (19 casos). Al mismo tiempo, lo habitual es que cada institución tenga un alcance que se limite a una única provincia (33 casos), e incluso con la actividad concentrada en una única sede (23 casos). (Tabla 3 en Anexo)
- Se trata de un sector muy joven. Las IMF tienen 3 años de antigüedad promedio. (Tabla 4 en Anexo)
- En su gran mayoría la muestra se compone por ONGs. (Tabla 5 en Anexo)
- Todas las IMF brindan servicios de crédito y prácticamente ninguna de ahorro, lo que evidencia un contraste con las tendencias internacionales, que muestran una tendencia hacia la verticalización financiera de las IMF. Se observa una importante difusión de servicios no financieros. La mayor parte incluye la capacitación y la asistencia técnica dentro de los servicios prestados (70% y 77% respectivamente). (Gráfico 1 en Anexo)
- El uso de la garantía solidaria se encuentra ampliamente difundido (70% casos).
- Las tasas de productividad (medidas en créditos por trabajador) son relativamente bajas, si se las compara con otras experiencias internacionales. (Tabla 6 en Anexo)¹¹
- Se observa una considerable heterogeneidad entre las instituciones del sector en función de su tamaño¹². Los principales rasgos de esta heterogeneidad se

⁹ Los nombres de las organizaciones encuestadas se encuentran en el Anexo (Tabla 1).

¹⁰ En lo que respecta a América Latina, a modo de ejemplo, es posible mencionar en Bolivia el Banco Sol con una cartera activa que supera los 60.000 clientes (Banco Sol, 2005) o la asociación civil CRECER (Crédito con Educación Rural), que brinda servicios financieros a 37.000 mujeres indigentes en más de 1.000 comunidades rurales y urbanas marginales. Por otro lado, en Asia el Grameen Bank de Bangladesh (experiencia pionera en el mundo), cuenta con 1.092 sucursales en más de 40 mil aldeas rurales, y ha concedido créditos a más de 2 millones de las personas más pobres de ese país, especialmente a mujeres.

¹¹ En ningún caso superan los 87 créditos por trabajador mientras que, por ejemplo, en el caso del Grameen Bank la tasa de productividad se acerca a los 400 clientes activos por trabajador (Grameen Bank, 2005)

¹² A los efectos de presentar los principales rasgos de la actividad del sector microfinanciero se procedió a clasificar las instituciones en “grandes”, “medianas” y “pequeñas”. Para ello se tomó en cuenta la cantidad de beneficiarios que componen sus carteras activas según los siguientes valores:

- “Instituciones grandes”: A partir de 800 beneficiarios. 5 casos.
- “Instituciones medianas”: Entre 150 y 799 beneficiarios. 14 casos.

asocian con el monto medio de créditos, antigüedad, productividad, antigüedad (mayores en general en las instituciones más grandes), y en el trabajo voluntario, y la orientación al financiamiento de emprendimientos nuevos (menores en las más grandes). Esto puede estar reflejando, en parte, una orientación hacia distintos mercados objetivos.

5.2.1 Profundidad e impacto social¹³

La profundidad o alcance de una experiencia microfinanciera se relaciona con el impacto que puede generar en la población sobre la que opera, en lo que hace a la modificación de su situación relativa. Así, lo importante en este caso no es la cantidad de créditos que otorgue una determinada institución, sino las características de la población objetivo y la forma en la que el crédito puede modificar las condiciones de vida de esta población.

A continuación presentaremos los resultados de una evaluación del **impacto socio-económico** de las actividades que llevan adelante las IMF. Las encuestas de impacto fueron realizadas a prestatarios de las 6 instituciones seleccionadas.^{14, 15}

Se consideraron como unidades de análisis al microemprendedor; al hogar como su unidad doméstica; y al microemprendimiento como su unidad económica. El estudio indagó sobre la existencia de tres tipos de impactos directos e indirectos, los económicos, los sociales y los de empoderamiento.

El mayor efecto percibido por los prestatarios se observa claramente en lo relacionado con el área económica, a través de las mejoras obtenidas en los emprendimientos que resultan de fundamental importancia para la marcha de la economía familiar. En efecto se observa un aumento en los niveles de ingreso del hogar (61% de los casos), resultado en la mayor parte de los casos (80%) de mejoras en los ingresos de los emprendimientos. Esto permitió obtener mejoras en la vivienda (85%), en la cantidad y calidad de alimentos consumidos (63%), realizar mayores gastos en bienes durables, de consumo y en otros considerados extraordinarios.

“Instituciones pequeñas”: Hasta 149 beneficiarios. 23 casos.

¹³ Un análisis cuantitativo detallado de las encuestas que se mencionan en esta sección y en la siguiente puede encontrarse en Bekerman M, et.al. (2006)

¹⁴ Esta encuesta presentó un diseño de corte transversal recolectándose información en un momento del tiempo de una muestra de 56 beneficiarios de las IMF y los Programas públicos estudiados. Se seleccionó, también, un grupo control de 20 beneficiarios.

¹⁵ La muestra seleccionada presenta como rasgos destacables un 30% de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y un peso mayor de las mujeres (58%), y con una mayoría de jefas de hogar.

Los mayores ingresos obtenidos en los emprendimientos aparecen asociados fundamentalmente a aumentos en los niveles de ventas, de stocks, de colocación de nuevos productos y de mejora en la calidad de los mismos. Cerca de la mitad de los prestatarios plantearon también la realización de inversiones principalmente en máquinas y en mejoras de los puestos de comercialización.

En lo que hace al empoderamiento, si bien el impacto no parece haber sido significativo en lo que hace a la toma de decisiones dentro del hogar y mejora de capacidades de los emprendedores, aparecen algunas señales positivas asociadas a la percepción de los prestatarios respecto del futuro (tanto del emprendimiento como personal) y de los niveles de autoestima.

La comparación con el grupo control refuerza estos resultados. Las principales diferencias que se encuentran entre los emprendedores que han recibido créditos y los que aún no lo han hecho, se relacionan tanto con los niveles de ingreso (55% bajo la línea de pobreza en los que no recibieron crédito frente a 10% en los que sí lo hicieron), como con su evolución. Estas diferencias, favorables para los prestatarios de las IMF consideradas, tienen como contrapartida un mayor incremento en las horas trabajadas por los mismos. Este es un aspecto que merece ser tenido en cuenta, dado que se trata de personas que, en general, trabajan durante largas horas.

5.3. Principales diferencias entre los programas públicos y las instituciones privadas analizadas. Estudios de casos.

Un aspecto de vital importancia en el campo de las microfinanzas, y uno de los objetivos del presente trabajo, se relaciona con identificar las ventajas y desventajas de la participación del Estado y de las IMF. Esto se realizará a partir de seis estudios de casos realizados sobre Programas Públicos de alcance nacional e IMF. En particular, se indaga sobre las diferencias en lo que refiere al modelo y eficiencia de gestión, su sustentabilidad, y su profundidad o impacto.

Las instituciones seleccionadas han sido las siguientes:

| <i>4 Instituciones Microfinancieras (IMF)</i> | <i>2 Programas públicos de microfinanzas de alcance nacional</i> |
|---|--|
| - Pro Vivienda Social (Buenos Aires) | |
| - Banco Social de Moreno (Buenos Aires) | - REDES (Ministerio de Desarrollo Social) |
| - Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo | - FOMICRO (Banco Nación Argentina y Subsecretaría PYME) |

| | |
|---------------------------------------|--|
| Humano (Buenos Aires) | |
| - Fundación Grameen Mendoza (Mendoza) | |

A continuación se señalan las distintas características que presentan los programas en los temas señalados:

5.3.1. Diseño y gestión de los programas¹⁶:

- **Planificación de actividades:** se observan debilidades de relevancia, tanto en los Programas Públicos como en las IMF, siendo poco frecuente la fijación de metas cuanti o cualitativas de corto, mediano o largo plazo. Solo una IMF mostró claras capacidades en la materia.

- **Seguimiento y control de la gestión:** aparecen falencias importantes en la mayoría de las experiencias relevadas. En lo que se refiere a sistemas de información para la gestión, a pesar de que existen softwares diseñados específicamente para entidades microfinancieras de uso difundido a nivel internacional que facilitan la administración de la información y su análisis, solamente dos de las IMF entrevistadas declararon contar con ellos¹⁷. En el resto de los casos, se trabaja sobre bases de datos convencionales que muestran limitaciones para una administración ágil y eficiente de la información; o incluso, no se cuenta con una base de datos que centralice la información recolectada (como en uno de los programas públicos).

Por otro lado, lo habitual es que las tareas de seguimiento se limiten al análisis de algún indicador financiero, a veces con cierto atraso. Es más, en algunas de las instituciones la construcción de estos indicadores respondió a nuestra solicitud. Por otro lado, en ciertos casos, existen bases de datos con valiosa información que recibe, aún, poco o ningún procesamiento.

- **Evaluaciones de impacto:** no se encuentran muy difundidas en el sector, en parte porque presentan dificultades de realización, o son muy costosas. Dos de las instituciones entrevistadas declararon realizar este tipo de evaluaciones, mientras que ningún programa público las lleva adelante.

¹⁶ Los casos analizados incluyen instituciones que se pueden considerar como medianas o grandes, por lo que es de esperar que muchas de las debilidades que se señalan más abajo sean más profundas en el resto del sector.

¹⁷ Uno de los programas públicos, por ser gestionado por un banco comercial, utiliza un típico software financiero.

- **Remuneración por incentivos:** solo la mitad de las IMF entrevistadas cuentan con algún esquema de retribución variable a sus oficiales de crédito (quedando exentos habitualmente los puestos de mayor jerarquía). Uno de los Programas Públicos contempla una técnica que puede actuar como incentivo para las IMF¹⁸, aunque es de un nivel reducido, de acuerdo a lo señalado por diversas instituciones entrevistadas. En el otro programa también existen, pero la falta de monitoreo los hace poco operativos. De modo que las instituciones locales tienen pocos estímulos a focalizar en la calidad y el seguimiento de los proyectos, aspecto señalado en forma espontánea en entrevistas a prestatarios.
- **Autonomía en la gestión:** como es de esperar se manifiestan diferencias de relevancia entre las diversas experiencias. Las IMF cuentan en general con una mayor autonomía en materia política y de gestión que los programas públicos, más expuestos a los vaivenes de la política local, con sus efectos sobre la estabilidad de los funcionarios, del presupuesto y de los propios programas.
- **Alineación entre incentivos y objetivos:** los “*incentivos dinámicos*” a los prestatarios¹⁹, esquema utilizado en forma frecuente por las IMF entrevistadas y que estimula el desarrollo de una cultura crediticia, no existe o es muy débil en el caso de los Programas Públicos analizados.

5.3.2 Implementación de los programas:

- **Recursos humanos:** se observa una importante difusión del **trabajo voluntario**, en particular en las IMF. Esto puede apuntalar el desarrollo de las instituciones en una etapa temprana, pero también puede afectar su eficiencia y potencialidad de crecimiento. Dos de las cuatro IMF estudiadas cuentan con trabajadores voluntarios, (aunque en la muestra de 43 instituciones esta proporción aumenta al 78% en instituciones chicas y del 64% en instituciones medianas). Como es de esperar, los programas públicos declaran no tener trabajadores voluntarios
- **Modalidades de ejecución, inserción en el territorio, y medios de difusión:** Las IMF, en todos los casos, trabajan con sus prestatarios en forma directa y muestran un fuerte grado de inserción en el territorio, lo que facilita la generación de confianza,

¹⁸ Se trata del esquema de acreditación del “Fondo de Asistencia Técnica” que depende del nivel de morosidad de los emprendimientos presentados por la institución.

¹⁹ Los “incentivos dinámicos” consisten en ciertos beneficios (montos crecientes de crédito, reducciones en las tasas de interés) que otorga la institución a sus prestatarios en el momento de la renovación de sus créditos como premio al buen cumplimiento en el pago de sus préstamos anteriores.

disminuye los problemas de información, permite mayor flexibilidad y un mejor seguimiento de los proyectos, facilitando también la difusión de los programas.

En el caso de los Programas Públicos, uno de ellos trabaja otorgando créditos en forma directa, pero descentralizando algunas de las funciones, en particular, las tareas de difusión, capacitación y seguimiento. El otro se basa en una estructura de crédito indirecto, otorgando fondos a municipios y ONG locales, quienes se encargan de la gestión de los créditos. Esto resulta en una considerable heterogeneidad de resultados, que se profundiza por las debilidades en materia de seguimiento e incentivos ya comentadas.

5.3.3. Desempeño de los programas:

- **Escala y cobertura geográfica:** un aspecto que sobresale, dentro de la heterogeneidad del sector, es el fuerte peso que tienen los programas públicos nacionales en la cartera. De las cuatro IMF analizadas en profundidad solamente una alcanza cerca de 800 prestatarios. FOMICRO, por el contrario, cuenta con algo más de 1.200, mientras que podría estimarse que REDES tiene entre 7.000 y 10.000 prestatarios activos. En lo que se refiere al alcance geográfico, las diferencias son aún más notorias. Mientras que los programas públicos son los únicos que tienen alcance nacional, lo habitual es que las IMF lleguen a una sola provincia.(ver Tabla 3, en Anexo).

5.3.4 Aspectos económico- financieros

- **Cartera en riesgo**²⁰, no existe consenso entre las instituciones entrevistadas acerca del plazo de cálculo ni conciencia generalizada sobre su importancia. La mayoría de las instituciones considera como “en riesgo” aquellos préstamos que tienen entre 1 y 3 cuotas atrasadas. Se estima que el conjunto de IMF posee una Cartera en Riesgo promedio del 5%.
- **Tasas de recuperación:** este indicador es uno de los que más diferencia el resultado de las IMF entrevistadas al de los Programas Públicos. El promedio de tasa de recuperación de las IMF es de 97.9%. En uno de los programas públicos analizados este valor se puede estimar en un 75%. El otro Programa no realiza un control de la recuperación de sus créditos, aunque puede estimarse en un 30%²¹.

²⁰ Este indicador mide el saldo pendiente de los préstamos que no se pagan puntualmente comparado con el saldo pendiente del total de préstamos. Hemos utilizado la cartera en riesgo a 30 días (CR30).

²¹ Basada en la cantidad de prestatarios que han pedido ampliaciones de fondos (el requisito de su aprobación es la presentación de los recuperos de los créditos) (Ozomek, S. 2005).

- **Eficiencia y productividad**²²: En lo que hace a *tiempos de otorgamiento de los créditos* se observan diferencias de relevancia. En el caso de las IMF, el tiempo de formulación y evaluación de un primer crédito es de 42 días en promedio (menos de 15 días para renovaciones). Uno de los programas públicos prevé un plazo de hasta 70 días para la evaluación, pero en la práctica el tiempo de otorgamiento se suele extender a 6 meses (entrevistas a beneficiarios). En el otro Programa Público, la efectivización del crédito demora aproximadamente 160 días, lejos de las experiencias internacionales.²³
- **Sustentabilidad**²⁴. Es destacable en primer lugar la diferencia sustancial que se observa entre las IMF y los Programas Públicos en las *tasas de interés* aplicadas. En el caso de las IMF, la tasa de interés nominal anualizada (TNA) es en promedio 46,4%. En cambio, en los Programas Públicos, la TNA es del 6,5% en promedio. Por otro lado, se manifiesta la existencia de *subsídios* para gastos operativos y financieros recibidos por las IMF, y que resultan fundamentales a los fines de garantizar su operatoria. En cambio en el caso de los Programas públicos la sustentabilidad no esta asociada al coeficiente de ingresos sobre gastos; sino a la estabilidad de estos Programas en la agenda política.

5.3.5. Servicios a los clientes

Ciertos indicadores pueden afectar el impacto social que los microcréditos generan sobre la población en la que operan. Aquí haremos referencia a los siguientes;

- * **Tasa de interés**: condiciona la “sustentabilidad” del emprendimiento y del emprendedor. Como fue señalado, se presenta una diferencia sustancial entre las tasas cobradas por las IMF y los Programas Públicos que brindan servicios microfinancieros.
- **Montos de créditos otorgados**: pueden considerarse como un indicador de la población objetivo a la que apuntan. Los programas públicos presentan montos

²² Un indicador de eficiencia muy utilizado es la cantidad de prestatarios activos por “oficial de crédito”, pero solo es posible calcularlo para las IMF, dado que los Programas Públicos trabajan con otra lógica territorial. Los valores son sensiblemente inferiores al de otras experiencias internacionales.

²³ En algunas experiencias internacionales los plazos de evaluación no superan la semana (Robinson, M.S. 2001)

²⁴ Solamente fue posible contar con los datos de dos de las IMF entrevistadas, mientras que en el caso de los dos Programas públicos y la IMF de origen mixto, no hay una separación entre los gastos asociados al Programa de microfinanzas y el resto de los gastos que realizan las instituciones que los llevan adelante.

máximos de créditos significativamente mayores que el promedio de las IMF²⁵. En el caso de los mínimos, se presenta una diferencia sustancial con uno de los programas públicos.²⁶

- **Servicios adicionales (o no financieros):** Un aspecto señalado en forma espontánea por cerca de un cuarto de los prestatarios encuestados de las cuatro IMF seleccionadas se relaciona con el apoyo que recibieron desde esas instituciones en cuestiones como la asistencia previa y la capacitación, así como un permanente acompañamiento en diversos aspectos durante el emprendimiento (estímulo al crecimiento y al desarrollo personal, asistencia legal o apoyo psicológico). En cambio, en el caso de los programas públicos, la mayor parte de los prestatarios entrevistados destacan que el apoyo brindado por las ONG y municipios involucrados se ha limitado principalmente al llenado de los formularios y armado de los proyectos.

6. Características del sector de microfinanzas y derivaciones de políticas

En esta sección retomaremos algunos debates que se plantean dentro del campo de las microfinanzas para discutir cual es el rol que debe jugar el Estado a los efectos de potenciar el accionar de estos programas.

Un primer debate que se abre en materia de políticas públicas supera las fronteras del sector microfinanciero. Se relaciona con el tipo de política que resulta más adecuada de acuerdo a las características de la población a la que se apunta. A partir del análisis realizado en la sección 4.2 sobre las características de la población objetivo, es posible identificar las políticas públicas y los servicios más apropiados para cada uno de los subconjuntos de la población excluida del sistema financiero formal.

En ese sentido se debate si “los más pobres de los pobres” (lo que nosotros consideramos aquí como la población extremadamente vulnerable) deberían ser población objetivo de las microfinanzas o si los programas de subsidio son más apropiados para este sector. En este sentido planteamos que existe un conjunto de necesidades básicas que deben ser satisfechas (alimentación, vivienda, medicamentos, educación, etc.) previo a ser sujeto de un microcrédito. Asimismo, se puede pensar en una combinación de programas de capacitación en ciertos oficios y empleo a fines de aumentar la “empleabilidad” de este conjunto de la población y, en un futuro, poder ser población objetivo de las microfinanzas.

²⁵ \$30.000 y \$15.000 para los primeros, contra valores que oscilan entre \$1.725 y \$5.000 para las IMF.

²⁶ Otorga créditos a partir de los \$3.000, mientras que los mínimos de las IMF oscilan entre \$200 y \$300.

Teniendo en cuenta que ciertas acciones como la asistencia técnica y el acompañamiento son necesarias en la totalidad de los grupos identificados, en el cuadro siguiente se realizan sugerencias de políticas considerando los niveles de ingreso de la población objetivo, su tipo de emprendimiento según la clasificación previamente considerada y el hecho de que no siempre la falta de crédito es el único o el principal obstáculo para el desarrollo de los microemprendimientos.

Tabla 6.1

| Población Objetivo | Tipo de Programa o Política sugerida |
|--|---|
| Población extremadamente vulnerable | Programas de subsidio para cubrir las necesidades más inmediatas (alimentación, vivienda, medicamentos, educación, etc.) y programas de capacitación en ciertos oficios y empleo. |
| Población bajo la línea de pobreza, no indigentes sin emprendimientos o con microempresas inestables | Programas de microfinanciamiento combinado con políticas de subsidio para aquellas necesidades insatisfechas. Programas de capacitación en gestión y administración. |
| Población bajo la línea de pobreza, no indigentes con microempresas estables o en crecimiento | Programas de microfinanciamiento dirigidos a consolidar el emprendimiento. |
| Población por encima de la línea de pobreza pero sin acceso al sistema financiero formal | Programas de microfinanciamiento dirigidos a consolidar el desarrollo de las mismas (aumentar la productividad de microempresas existentes, diversificar sus actividades, generar nuevos empleos, etc.) y/o dirigidos a promover su formalización |

Fuente: elaboración propia

Un segundo debate se relaciona con el dilema que puede plantearse entre impacto social, por un lado, y sustentabilidad, por el otro y con el tipo de políticas públicas más aptas para responder al mismo.

Cabe señalar que siempre existirá un precio (tasa de interés) que permitirá alcanzar la autosustentabilidad de las IMF. Sin embargo, altas tasas de interés pueden limitar la sustentabilidad y y/o expansión de los emprendimientos, así como su capacidad de pago. Al tratarse de población de bajos ingresos, y de emprendimientos pequeños, una mayor tasa de interés repercutirá en forma directa en las condiciones de vida del emprendedor y su familia. En este contexto aparece claramente un campo para la intervención del Estado en el sector a los efectos de contribuir al cobro de tasas de interés razonables.

Pero, al limitar los niveles de tasas de interés que puede cobrar una IMF, se puede poner en riesgo su sustentabilidad financiera, por las características que presenta el sector microfinanciero. Entonces, se justifica el otorgamiento de subsidios que permitan la vigencia de tasas de intereses iguales o menores que las de mercado. Podría tratarse de subsidios sobre las tasas de interés cobradas a los sectores

carenciados de la sociedad (con una justificación aún mayor que la que corresponde a los subsidios de tasa otorgados a las pequeñas y medianas empresas). O subsidios para apoyar la gestión de las IMF, o para promover la capacitación y seguimiento de los microemprendedores. Pero es importante que esta situación tenga lugar en un marco que asegure la eficiencia y transparencia en el accionar de las IMF involucradas.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que ciertas actividades, como la innovación o la capacitación del personal, son generadoras de externalidades positivas. Por ello es usual, tanto en empresas como en instituciones, que el Estado subsidie una parte de los costos inherentes a estas actividades, de modo de evitar una subinversión en las mismas.

En este contexto los subsidios a ser otorgados por el estado a las IMF pueden asumir un carácter permanente o transitorio según el objetivo hacia el que están orientados.

Tabla 6.2

| Políticas públicas originadas en características permanentes del sector | | | |
|--|--|------------------------------|---|
| <u>Características Permanentes del sector</u> | | | <u>Tipo de intervención</u> |
| | Causa | Efecto | Subsidios Permanentes |
| 1. | Población Objetivo con vulnerabilidad social elevada | ⇒ Riesgo elevado | ⇒ - Para evitar el cobro de altas tasas de interés, por mayor riesgo y costo operativo. -Para brindar otros servicios (capacitación, seguros) a los prestatarios |
| 2. | Créditos por montos pequeños | ⇒ Costos operativos elevados | |
| 3. | Necesidad de brindar otros servicios | ⇒ Costos operativos elevados | |

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6.3

| Políticas públicas originadas en características transitorias del sector | | | |
|---|---|-------------------|--|
| <u>Características Transitorias del sector</u> | | | <u>Tipo de intervención</u> |
| | Causa | Efecto | Subsidio Transitorio |
| 4. | Baja capacidad institucional de las IMF | ⇒ Baja Eficiencia | ⇒ Para capacitación de RRHH y gestión de las IMF |

| | | | |
|----|---|-----------------------------|---|
| 5. | Baja escala inicial (en presencia de ec. de escala) | ⇒ Costos unitarios elevados | ⇒ Para cubrir altos costos operativos iniciales |
|----|---|-----------------------------|---|

Fuente: elaboración propia.

En el caso de que las instituciones recurran a los depósitos de sus clientes para fondearse aparece el rol más común del Estado en el sistema financiero como institución reguladora, que es el que apunta a la protección de los ahorristas. Este aspecto de la intervención estatal es el que ha sido más tratado en la literatura, por lo que no profundizaremos en él. Remarcaremos únicamente la necesidad de un entorno regulatorio específico con normas especialmente diseñadas para las microfinanzas (Bekerman, M. et. al, 2006).

El eje que se ponga en las actividades de regulación debe tener en cuenta el grado de desarrollo alcanzado por el sector a nivel global: si es muy marginal en la sociedad (pocas instituciones y créditos) dicho eje debe orientarse hacia las actividades de promoción y hacia ciertos aspectos como registración, códigos de conducta, transparencia, etc. En este contexto cabe señalar la conveniencia de diseñar y establecer un sistema de regulación que sea gradual y flexible.

7. Resumen y conclusiones

El trabajo se planteó analizar las características, limitaciones y potencialidades que presenta el sector de microfinanzas en Argentina, A partir de allí, se derivaron diferentes formas en las que puede intervenir el Estado.

Las microfinanzas orientadas al desarrollo de microemprendimientos muestran un desarrollo incipiente en Argentina. Cubren apenas algo más del 3% del mercado que hemos estimado como potencial, lo que revela sus amplias posibilidades de expansión. Se trata de un sector joven, concentrado principalmente en torno a los grandes centros urbanos, y especializado casi exclusivamente en el otorgamiento de microcréditos. Muestra una fuerte heterogeneidad entre las instituciones, en lo que hace a su tamaño y a sus formas funcionamiento incluyendo el monto de los créditos, los niveles de productividad y la disposición a financiar emprendimientos nuevos.

En relación al impacto resultante del accionar de estas instituciones el estudio realizado permitió determinar que el acceso al crédito ayudó a disminuir la vulnerabilidad social de los clientes a partir de incrementos y diversificación de los

ingresos de sus emprendimientos; a lo que se agrega una situación de mayor confianza en el futuro. El impacto producido por el crédito no parece tan claro en lo que hace a aspectos relacionados con el empoderamiento. Sin embargo cabría esperar que para que puedan generarse cambios significativos en ese campo se requieran plazos de permanencia de los prestatarios mayores que los considerados en la realización de la encuesta. Es evidente que esos impactos podrían llegar a acortarse si las actividades de microcréditos fueran acompañadas por políticas públicas de desarrollo local (educativas, de capacitación, de desarrollo de redes comerciales) que ayudarían a consolidar los logros alcanzados por los prestatarios a partir de su acceso al crédito.

Los estudios de casos contemplados en este trabajo muestran las debilidades que presenta el sector, así como las similitudes y diferencias entre las IMF y los programas implementados por el sector público. Entre las debilidades cabe destacar, dentro de la ya señalada heterogeneidad existente entre las distintas instituciones, deficiencias en materia de gestión: escasa planificación estratégica, inadecuados sistemas de información, fallas en materia de seguimiento y control de gestión, y en evaluación de resultados e impacto. Esta situación en muchos casos se ve agravada por una ausencia de conciencia acerca de la importancia de estas herramientas.

Con respecto a las similitudes y diferencias entre las IMF y los programas implementados por el sector público todo parecería indicar que las IMF presentan mayores niveles de eficiencia e inserción local, mientras que los Programas Públicos muestran escalas y disponibilidad de recursos superiores aunque ligados a debilidades de diseño e implementación más profundas que se manifiestan, entre otros aspectos, en altos índices de morosidad. Por otro lado en lo que hace a la profundidad o impacto cabe señalar que los programas públicos cobran tasas de interés sustancialmente menores (lo que se puede asociar a una mayor profundidad) pero sus créditos presentan montos mayores, lo que parecería indicar una población objetivo menos pobre. A su vez, las IMF analizadas muestran mayor propensión que los programas públicos a financiar emprendimientos nuevos (lo que puede incluir a sectores muy carenciados), a la vez que brindan un mejor seguimiento y acompañamiento de los proyectos, lo que es de esperar que repercuta positivamente en la profundidad de las actividades de microfinanzas.

El análisis realizado ha permitido profundizar sobre un debate habitual en el campo de las microfinanzas: el que existe entre sustentabilidad, por un lado, y profundidad o impacto social, por el otro. Hemos visto que existen ciertas características del sector

microfinanciero, algunas permanentes y otras transitorias, que afectan la posibilidad de alcanzar dicha sustentabilidad. Entre las permanentes se destacan un riesgo elevado producto de la vulnerabilidad social de los prestatarios. A esto se agrega un monto muy pequeño de los préstamos y la necesidad de brindar otros servicios, lo que incrementa los costos operativos. Entre las características transitorias, se destacan la escala de la institución y las debilidades de gestión.

En este contexto los cursos de acción más frecuentes a los que recurren las IMF a los efectos de enfrentar los problemas de autosustentabilidad son el cobro de tasas de interés altas y/o la exclusión de los sectores más pobres como integrantes de su cartera de prestatarios. Estas respuestas tienden o bien a afectar los niveles de sustentabilidad de los microemprendedores o directamente a excluirlos del acceso al crédito. Queda clara aquí la existencia de un dilema entre sustentabilidad y profundidad de los programas de microcréditos. Todo esto plantea la necesidad de abrir un debate acerca del rol que debe jugar el Estado.

Un primer aspecto se vincula con cuáles son las políticas más adecuadas para cada tipo de población según su grado de vulnerabilidad y cual podría ser identificada como la población objetivo de los microcréditos. Concluimos que existe un conjunto de necesidades básicas (alimentación, vivienda, medicamentos, educación, etc.) que sería conveniente satisfacer en forma previa a que la población más vulnerable sea sujeto de un microcrédito. Para esta población podría requerirse, además, el desarrollo de programas de capacitación para poder incorporarlos posteriormente como población objetivo de las microfinanzas. Con respecto al resto de los sectores de la población objetivo se plantearon propuestas de políticas que combinan programas de microfinanciamiento, subsidio, capacitación y aquellas orientadas a promover la formalización de los emprendimientos.

En segundo lugar, a partir del análisis de las características estructurales que presenta el sector, de los limitantes que muestra la oferta, y de los dilemas que aparecen en las microfinanzas, se derivan una serie de conclusiones respecto de la intervención del Estado en el sector. Por un lado, la intervención directa, por medio de programas públicos de microfinanzas presenta aquellos problemas vinculados al bajo grado de eficacia que aún muestra la gestión pública. Y cuando esto viene de la mano de bajas tasas de recupero, puede atentar contra el desarrollo de una cultura crediticia. Esto plantea la necesidad de mejorar el diseño y la gestión de los programas públicos en el caso de que se opte por una intervención directa del estado en el desarrollo de las microfinanzas.

La otra alternativa, que es la intervención indirecta a través de la promoción de las actividades de las IMF aprovechando la experiencia y compromiso de sus recursos humanos, debe tomar en cuenta dos aspectos. En primer lugar, dadas las características ya señaladas del sector, puede requerirse el otorgamiento de subsidios de carácter transitorio o permanente, con objetivos claramente definidos. Esos objetivos pueden orientarse, entre otros, a que los créditos se otorguen a tasas razonables, o que se realicen actividades de capacitación de los prestatarios o de desarrollo institucional de las IMF.

En segundo lugar la acción del estado debería orientarse a la promoción y correcta regulación de las actividades de las IMF. Aquí resulta fundamental tener en cuenta el grado de desarrollo alcanzado por el sector a nivel global. Si es muy marginal en la sociedad (pocas instituciones y créditos), como en el caso en la Argentina la regulación debería hacer especial eje en las actividades de promoción y en ciertos aspectos como registración, códigos de conducta, transparencia, etc. Pero resulta también clave que el sistema diseñado presente una cierta gradualidad, que facilite la transición hacia estadios de mayor desarrollo y la suficiente flexibilidad como para permitir, a partir de un aprendizaje continuo, la posibilidad de un rediseño permanente.

Bibliografía

- Alonso, J.A. (2001). “Los programas de microfinanzas en el marco de la ayuda internacional”. En Manual de Microcréditos. Editado por Together in the World y Fundación Telefónica.
- Bekerman M., Iglesias, F., Ozomek, S. y Rodríguez S (2006). Microfinanzas en la Argentina. PNUD. Año Internacional del Microcrédito 2005. Buenos Aires.
- Bekerman M. (2004). Microcréditos. Una estrategia contra la exclusión. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.
- CEPAL (2004). Desarrollo Productivo en Economías Abiertas. Documento presentado en el Trigésimo período de sesiones.
- Cohen, M y Sebstad, J. (2000). *Synthesis report on microfinance, risk management and poverty*. AISM/USAID. 2000.
- Dunford, Christopher (2001). *Building Better Lives: Sustainable linkage of microcredit and education in health, family planning and HIV/AIDS prevention for the poorest entrepreneurs*. Microcredit Summit Campaign, Washington.
- Gonzalez Vega, C. (2001). “El Papel del Estado en la Promoción de Servicios Financieros Rurales”. Rural Finance Program Department of Agricultural, Environmental and Development Economics The Ohio State University
- Gulli, H. (1999). “Microfinanzas y pobreza. ¿Son válidas las ideas preconcebidas?, BID, Unidad de Microempresa.
- Lacalle Calderón, M. (2002) Microcréditos. De pobres a microempresarios. Ariel Social. Lima y Barcelona.
- LEDGERWOOD, Joanna. (1999). Manual de Microfinanzas. Banco mundial.
- Mayoux, L. (2003). “Microfinanciamiento para el empoderamiento de las mujeres: un enfoque de aprendizaje, gestión y acción participativos”. En Programa de microfinanzas y empoderamiento de las mujeres. FINRURAL. Taller Internacional.
- Otero, M. y Rhyne, E. Compiladoras (1998) El nuevo mundo de las finanzas microempresariales. Saldebas y Plaza y Valdes Editores.

Peck Christen, R. y Rosenberg, R., "The Rush To Regulate: Legal Frameworks en Microfinance", Occasional Paper No. 4, CGAP, Washington, D.C., marzo de 2000.

Ramírez, M. P. (2003). "Contexto de las microfinanzas y el empoderamiento de las mujeres". En FINRURAL. Taller Internacional: Programa de Microfinanzas y empoderamiento de mujeres.

Robinson, M.S. (2001). *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*. Washington D.C., World Bank.

Simanowitz, A. (2003). "Microfinance, poverty and social performance: overview". En *Microfinance, poverty and social performance*. IDS Bulletin Vo 34 No4.

Vento, G. (2004). *New challenges in microfinance: the importance of regulation*. Department of Banking, Faculty of Economics, University "La Sapienza", Rome (Italy).

Von Pischke, J. D. (2002): "Microfinance in Developing Countries". In: Carr, J. H. y Tong, Z. Y. (Eds) *Replicating Microfinance in the United States*, Washington: Woodrow Wilson Center Press, 65-96

Yunnus, M. (1998). *Hacia un mundo sin pobreza*. Editorial Andrés Bello. Barcelona-Buenos Aires.

Anexo

Tabla 1

| Instituciones de Microfinanzas que colaboraron con el estudio | |
|---|---|
| Asociación Para El Desarrollo | Fundación de Investigaciones Franco Mattiello |
| ADEC - Microcrédito para el trabajo | Fundación Empresa De Mendoza |
| Agencia de Desarrollo Local de Roque Pérez | Fundación Grameen Mendoza |
| Asociación Civil Avanzar por el Desarrollo Humano | FUNDACION IMPULSAR |
| Asociación Civil Lapacho | Fundación Pro Vivienda Social |
| Asociación Civil Nortesur | Fundación Progresar |
| Asociación Warmi Sayajsunqo | FUNDACION SAGRADA FAMILIA |
| Banco Social de Moreno | FUNDAPAZ |
| BARRIOS DEL PLATA | Horizonte, propuestas para el desarrollo humano |
| Be. Pe. Bienaventurados los Pobres | Iniciativa para el desarrollo local |
| Caritas Arquidiócesana Bahía Blanca | Instituto Patagónico de Desarrollo Social (Inpades) |
| Centro de Promoción y Desarrollo Regional (CEPRODER) | Instituto Municipal De Desarrollo Económico Social |
| CRECER para el Desarrollo Social y Productivo de La Plata | INTI y Polo Tecnológico Constituyentes. |
| De la Nada Asociación Civil | Migrantes y Refugiados en Argentina (MyRAR) |
| Desarrollo Local Sustentable | Nuestro Proyecto |
| ENTRE TODOS Asociación Civil | NUEVA GESTION -fundación para el desarrollo social |
| Feria Franca Aristóbulo del Valle | Proyecto Mujeres 2000 |
| FIE GRAN PODER S.A. | Red Maria Madre del Pueblo |
| FIS Empresa Social S.A. | REDES |
| FOMICRO | San Isidro de Todos |
| Fundación Cooperar | Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias |
| Fundación Banco Mundial de la Mujer | Servicio Habitacional y de Acción Social S.E.H.A.S. (A.V.E.) |
| | Unión del Comercio, la Industria y la Producción-Banco Popular de la Buena Fe |

Fuente: elaboración propia en base a estudio de campo.

Tabla 2

| Cantidad de créditos y montos otorgados según cartera activa. | | | | |
|---|----------|-------|------------|-------|
| Tipo de institución | Cantidad | % | \$ | % |
| Pequeña | 2.238 | 15,0 | 1.802.741 | 4,7 |
| Mediana | 3.790 | 25,4 | 2.501.326 | 6,6 |
| Grande | 8.903 | 59,6 | 33.688.496 | 88,7 |
| Total | 14.931 | 100,0 | 37.992.563 | 100,0 |

Fuente: encuesta CENES-UBA. Julio - Octubre de 2005.

Tabla 3

| Cantidad de provincias y cantidad de sedes en las que brinda servicios de Microfinanzas por IMF | |
|---|---------------|
| Cantidad de provincias | Instituciones |
| 1 | 33 |
| 2 | 3 |
| 3 | 3 |
| 4 | 1 |
| Alcance nacional | 2 |
| Total | 42 |

Fuente: encuesta CENES-UBA. Julio - Octubre de 2005.

Tabla 4

| Antigüedad de las instituciones en actividades de microfinanzas | | |
|---|-------|-----------------|
| Tipo de institución | Media | Desvío estándar |
| Pequeña | 2,2 | 2,1 |
| Mediana | 3,1 | 2,9 |
| Grande | 6,0 | 4,3 |
| Total | 2,9 | 2,9 |

Fuente: encuesta CENES-UBA. Julio - Octubre de 2005.

Tabla 5

| Personería jurídica | |
|------------------------|------|
| Tipo de institución | % |
| ONG | 74,4 |
| Asociación Civil Mixta | 4,7 |

| | |
|---------------------|-------|
| Institución Pública | 7,0 |
| Sociedad Anónima | 4,7 |
| Entidad Religiosa | 2,3 |
| Sin Forma Jurídica | 7,0 |
| Total | 100,0 |

Fuente: encuesta CENES-UBA. Julio- Octubre de 2005.

Tabla 6

| Tasa de productividad. En créditos activos por trabajador | | |
|---|-------|-----------------|
| Tipo de institución | Media | Desvío estándar |
| Pequeña | 8,4 | 7,6 |
| Mediana | 37,2 | 22,1 |
| Grande | 56,4 | 18,9 |
| Total | 24,1 | 23,4 |

Fuente: encuesta CENES-UBA. Agosto- Septiembre de 2005.

Gráfico 1

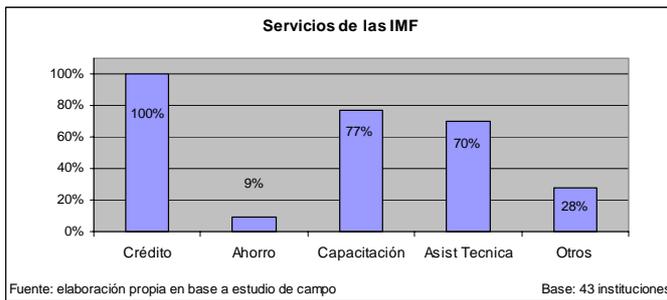


Gráfico 2

