

0 / J. 221  
P 22

45823

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

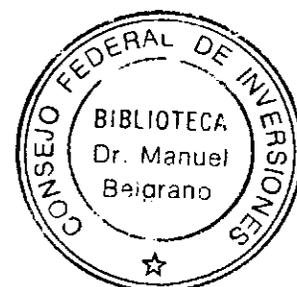
**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

L. P. 8058



**HERRAMIENTAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL  
EMPLEO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES:  
EL CASO DEL MICROCRÉDITO**

Informe Final



Lic. Germán PLESSEN  
Cr. Mauricio José ARADO  
Ing. Héctor Oscar PARIS  
Cr. Gerónimo TORRES BARROS  
Dra. Natalia MARIANI  
Prof. Ricardo NARVAEZ

- Buenos Aires, Mayo de 2007 -

**INDICE TEMATICO**

<b>ABSTRACT</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>CAPITULO I – MICROFINANZAS Y MICROCRÉDITOS: Conceptos y características</b>	<b>11</b>
I.1.- ANALISIS DEL CONCEPTO DE MICROFINANZA Y MICROREDITO	12
I.2.- CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL MICROCRÉDITO	19
• Tipos de Instituciones Microfinancieras (IMFs)	20
• Los Prestatarios de Microcréditos	21
• Tasa de Interés	23
• Metodología de otorgamiento y características de los préstamos	24
• Fondeo de las IMFs y nuevos instrumentos en las microfinanzas	27
<b>CAPITULO II – EL DESARROLLO DEL MERCADO MICROREDITICIO EN ARGENTINA Y EL MUNDO</b>	<b>30</b>
II.1.- INTRODUCCIÓN	31
II.2.- LA SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	32
II.3.- LA SITUACIÓN EN EUROPA	37
II.4.- LA SITUACIÓN PARTICULAR EN PAÍSES SELECCIONADOS	39
• BOLIVIA	39
PRODEM	41
Banco Solidario S.A. (BANCOSOL)	44
Banco Los Andes Procredit	47
Fomento a Iniciativas Económicas (FIE)	49
• PERÚ	52
MIBANCO	53
• MÉXICO	56
Banco Compartamos	57
Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario del Gobierno Mexicano - PRONAFIM	59
• CHILE	60
El Banco Estado	61
• ESPAÑA	64
II.5.- EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL EN LA ARGENTINA	67
• Rol del Estado Nacional	68
• Situación de las IMFs a nivel nacional	70
II.6.- EL POSICIONAMIENTO DEL SECTOR BANCARIO COMERCIAL	73
<b>CAPITULO III – EL MICROCRÉDITO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: características del mercado y el rol del Estado</b>	<b>76</b>
III.1.- OFERTA Y DEMANDA DE MICROREDITOS A NIVEL PROVINCIAL	77
• Distribución de las IMFs en la Provincia De Buenos Aires	80

• Análisis de situación de las IMFs encuestadas	81
• Resultados obtenidos	83
• Análisis de situación de otras Entidades seleccionadas que operan en la Provincia	88
<b>III.2.- LA EXPERIENCIA PROVINCIAL EN EL FINANCIAMIENTO DE MICROEMPRESARIOS Y SECTORES DE MENORES RECURSOS</b>	<b>95</b>
• Programas Fuerza Campo y Fuerza PyME	97
• Programas del Ministerio de Producción de la Prov. Buenos Aires	98
• Programas del Ministerio de Desarrollo Humano de la Prov. Buenos Aires	102
• Programa Banca Social	103
• Programa Fuerza Solidaria	105
• La creación de FUERZA SOLIDARIA y su efecto sobre el presente Proyecto	109
<b>III.3.- EL ROL POTENCIAL DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>	<b>111</b>
• Viabilidad del downscaling	112
<b>III.4.- EL ROL POTENCIAL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL MICROCRÉDITO</b>	<b>116</b>
• Identificación de Organismos Públicos Provinciales como potenciales participantes de la Política de Microcréditos	116
• Redes constituidas por Organismos Públicos Provinciales y su vinculación con Organismos Nacionales	122

## **CAPITULO IV – LA CUESTIÓN REGULATORIA: marco general y propuestas de mediano plazo** **124**

<b>IV.1.- LA POSICIÓN DE ORGANISMOS Y ENTIDADES ESPECIALIZADAS SOBRE LA CUESTIÓN REGULATORIA</b>	<b>125</b>
<b>IV.2.- EL MARCO REGULATORIO EN PAISES SELECCIONADOS</b>	<b>131</b>
• BOLIVIA	131
Decreto Supremo 24.000	131
Ley 1864 de Propiedad y Crédito Popular	132
Decreto Supremo 25.338	133
Decreto Supremo 24.439	133
Marco regulatorio de IMF por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF)	134
• PERÚ	137
Ley General del Sistema Financiero (Ley 26.702)	137
Normas de Superintendencia de Banca y Seguros de Perú (SBSP)	138
• MÉXICO	140
Ley de Ahorro y Crédito Popular	140
• ESPAÑA	143
Cajas De Ahorro	143
Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM)	144
<b>IV.3.- EL MARCO REGULATORIO EN ARGENTINA</b>	<b>146</b>
• Antecedentes	146
• La Ley 25.782	151
• Ley 26.117	154
• Proyectos de ley presentados	156
Modificación de la Ley de Entidades Financieras: Incorporación de Bancos Solidarios	156
Proyecto de Promoción y Fomento del Microcrédito	157
Proyecto sobre la creación del Banco de Microcréditos para la Promoción y Apoyo de Unidades Empresariales Primarias	158
<b>IV.4.- ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA DEFINICIÓN DE UN MARCO REGULATORIO EN NUESTRO PAÍS</b>	<b>159</b>

## **CAPITULO V – PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA** **165**

<b>V.1.- LAS MICROFINANZAS EN LA PROVINCIA Y EL ROL DEL ESTADO</b>	<b>166</b>
--	------------

V.2.- POTENCIALES PARTICIPANTES EN EL DESARROLLO DEL MICROCRÉDITO	171
V.3.- REQUERIMIENTOS DE ESTRUCTURAS DE INFORMACIÓN	177
• Sistemas de información relativos a prestatarios	178
• Sistemas de información relativos a IMFs	180
V.4.- REQUERIMIENTOS DE MECANISMOS DE CONVERGENCIA A LA FORMALIDAD	182
V.5.- MAYOR ARTICULACIÓN ENTRE PROGRAMAS PÚBLICOS Y PRIVADOS	185

<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>188</b>
---------------------------------------	------------

<b>ANEXO I – FORMULARIO DE ENCUESTAS REALIZADAS</b>	<b>193</b>
---	------------

<b>ANEXO II – LEY 13.136 Y DECRETO REGLAMENTARIO 2993/06</b>	<b>200</b>
--	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>204</b>
---------------------	------------

## **ABSTRACT**

La actual coyuntura socioeconómica de la Provincia de Buenos Aires presenta, a los efectos del presente estudio, dos facetas principales. Por un lado exhibe una acelerada y progresiva recuperación de su aparato productivo que, mediante un proceso multiplicador sobre el nivel de actividad y de ingresos, hace al surgimiento de nuevos desafíos en materia de lucha contra los niveles de desempleo remanentes. Por otro lado, el mayor dinamismo de la economía propicia la viabilidad de nuevos proyectos productivos y, por lo tanto, de nuevas vías mediante las cuales el Estado puede estimular la generación de empleo y realización de capacidades individuales.

En este contexto, el Gobierno Provincial ha tomado la decisión política de destinar recursos a la ejecución y diseño de programas de microcréditos orientados a paliar los aspectos más negativos de dichos fenómenos a través del financiamiento a Instituciones Microfinancieras (IMF) que operan su territorio.

Todo ello, en línea con una demanda potencial de microcréditos en el conurbano bonaerense estimada recientemente del orden de los 440 mil prestatarios, por un monto estimado en \$574 millones<sup>1</sup>.

El diagnóstico efectuado en el presente documento evalúa, en primer término, el desarrollo de este tipo de instrumento a nivel internacional y nacional, haciendo hincapié en la situación a nivel provincial a través de un relevamiento de encuestas efectuadas a diversas IMFs que operan en el territorio. Asimismo, se ha dedicado un Capítulo especial al tratamiento regulatorio en una serie de países seleccionados y se han marcado lineamientos a considerar en Argentina en este sentido.

Posteriormente, y como elemento central del proyecto, se han identificado aquellas acciones consideradas prioritarias para la promoción y profundización de la política de desarrollo del microcrédito, aplicada por el Ejecutivo Provincial, a través de los siguientes ejes:

---

<sup>1</sup> Potencial de Microcrédito en el Conurbano Bonaerense. Fundación Andares. Abril 2007.

- Definición de potenciales participantes en una política de profundización del desarrollo del microcrédito y posibilidades de coordinación entre los mismos.
- Necesidad de desarrollo de sistemas de información tanto sobre IMF's como respecto a los microprestatarios.
- Disponibilidad de mecanismos de inclusión y soporte institucional de las actividades desarrolladas por los microemprendedores.
- Posible articulación operativa y financiera de programas públicos y privados.

La índole de estos ejes fue asignada por los resultados del diagnóstico local, el estudio de la experiencia internacional y la naturaleza de las necesidades de inclusión a sistemas de financiamiento identificadas en el territorio provincial, permitiendo concluir sobre la necesidad de generar a nivel provincial un marco de interrelación institucional que genere sinergias positivas en el desarrollo de este instrumento. Asimismo, y respecto de los aspectos regulatorios, se considera apropiado el desarrollo y consolidación de un trabajo conjunto entre el Estado, las IMF y sus organizaciones de representación a fin que, una vez encauzado el sector de las microfinanzas en un proceso de maduración, se pueda lograr un avance plural en materia regulatoria formal.

## INTRODUCCIÓN

Entre los elementos que conforman el círculo vicioso de la pobreza figuran las restricciones de acceso al sistema financiero. Este tipo de exclusión implica la carencia de instrumentos financieros entre los cuales se destacan el financiamiento y el ahorro de los individuos.

Aunque el crédito por sí solo no es suficiente para impulsar el desarrollo económico, permite que los ciudadanos de menores ingresos adquieran su activo inicial y utilicen su capital humano y productivo de manera más rentable. Los individuos de menores recursos, que no pocas veces presentan capacidad de ahorro, pueden además emplear los servicios de ahorro y seguro para planificar futuras necesidades de fondos y reducir el riesgo ante posibles variaciones en sus ingresos y gastos.

En este esquema, el microcrédito constituye una condición necesaria pero no suficiente para la reinserción de los individuos en el sistema financiero. La condición suficiente estaría vinculada al desarrollo de vías de acceso a las microfinanzas, permitiendo al tomador del microcrédito convertirse, en un mediano plazo, en generador de recursos canalizados no sólo a la reposición sino también a la reproducción de la asistencia crediticia inicial.

Un contexto propicio para el desarrollo económico individual, a través de la inclusión financiera, requiere de un desarrollo simultáneo de las instituciones de microcréditos y la consolidación de recursos direccionadas a este sector. Durante las últimas décadas numerosas experiencias, en distintas regiones del mundo, han multiplicado los volúmenes de asistencia microcrediticia, no obstante sólo una minoría ha efectuado el salto cualitativo hacia la sustentabilidad intertemporal de sus actividades a través de la diversificación de los mecanismos de fondeo.

La actual coyuntura provincial, signada por el auge económico y un gran resabio de pobreza generado por la profundidad de la última crisis económica, presenta la disponibilidad de recursos para la ejecución y diseño de programas de

microcréditos y un andamiaje regulatorio que dificulta la sustentabilidad de dichas herramientas sin una mínima frecuencia de capitalización.

Esta dicotomía entre la posibilidad de instauración de nuevos mecanismos crediticios y la sustentabilidad de los mismos, puede ser salvada mediante una mayor diversificación de las fuentes de recursos de las instituciones de microfinanciamiento; fortaleciendo la seguridad de los capitales aportados y generando un contexto propicio para el crecimiento del microcrédito en la magnitud que la comunidad lo requiera.

Motivado por tales hechos, el presente Proyecto fue llevado a cabo en etapas temáticas y siguiendo un cronograma de tareas que dio como resultado un documento compuesto por cinco capítulos principales.

El primer capítulo realiza un abordaje inicial a los conceptos básicos relacionados con las microfinanzas y microcréditos. Asimismo, se destacan las principales corrientes de pensamiento sobre la materia y el rol que cumple este tipo de servicios en la comunidad según los distintos autores. Habiendo realizado una descripción conceptual inicial, el contenido del capítulo realiza un vuelco hacia las características generales y distintivas de los microcréditos respecto de los servicios financieros habituales del sistema financiero tradicional. Este contenido permite luego abordar la descripción, y cierta caracterización de los elementos, parámetros y mecanismos que rigen el sector; en referencia a las instituciones y características de los prestatarios intervinientes, los costos y mecanismos de prestación de los servicios de micro financiamiento.

El segundo capítulo tiene por objeto analizar la evolución y situación actual del microcrédito en distintas regiones y países. Para ello se ha seleccionado un grupo de países Latinoamericanos en base a consideraciones de afinidad, en cuestiones socioeconómicas, y de experiencias exitosas en relación con logros en el desarrollo de las microfinanzas. Hacia el final de dicho capítulo se efectúa una reseña de la evolución y situación actual de los microcréditos en Argentina, así como el rol del Estado Nacional, la situación de las instituciones de microcrédito y la posición de la banca comercial privada.

El tercer capítulo es destinado exclusivamente al diagnóstico del sector de los microcréditos en la Provincia de Buenos Aires, constituyéndose en el eje central sobre el cual luego se basará el capítulo correspondiente a las "Propuestas de Política Pública". Entre los elementos que lo componen, se destaca la descripción de la distribución geográfica de las IMFs con actividades en la provincia, los resultados obtenidos mediante un programa de entrevistas realizadas, en el marco del presente proyecto, a IMFs de distintos puntos de la provincia, la experiencia gubernamental y del Banco de la Provincia de Buenos Aires en la implementación de programas de microcréditos y el rol potencial del Estado Provincial en el desarrollo del microcrédito.

El capítulo cuarto aborda una profunda descripción y un somero análisis de la cuestión regulatoria, tanto a nivel nacional como de países seleccionados, culminando en la enunciación de aspectos de relevancia a ser considerados a la hora de redefinir el marco regulatorio en nuestro país.

Finalmente, en el capítulo quinto se identifican aquellas acciones que se consideran prioritarias, desde el punto de vista de la política pública, para la promoción de un desarrollo acelerado del microcrédito a nivel provincial, a través de los siguientes ejes:

- Definición de potenciales participantes en una política de aceleración y profundización del desarrollo del microcrédito y posibilidad de coordinación de acciones entre los mismos.
- Necesidad y beneficios del desarrollo de sistemas de información sobre IMFs y prestatarios.
- Disponibilidad de mecanismos de fomento para la reproducción de emprendimientos y soporte institucional oficial de las actividades desarrolladas por los microemprendedores.
- Posible articulación de programas públicos y privados en pos de la generación de una sinergia que permita potenciar los resultados buscados.

Tal como podrá notarse a lo largo del presente documento, los procesos evolutivos del sector de las microfinanzas en general, y los microcréditos en

---

particular, que tomaron lugar en los distintos países presentan profundas diferencias, tanto en relación con la magnitud como en la naturaleza y estructura interna de las instituciones involucradas.

Conociendo esta realidad, se logrará comprender que resultaría infructífero pretender que los microcréditos logren en nuestro país la misma difusión que en otros sin antes realizar los ajustes pertinentes a las características socioeconómicas específicas de cada caso. Aún los casos considerados más exitosos a nivel latinoamericano, a decir Perú y Bolivia, presentan antecedentes y dinámicas disímiles. Por este motivo, cada país debe encontrar los mecanismos más aptos y acordes a las necesidades de su población.

Quedará demostrado que la privación de servicios financieros constituye un mal diferente de acuerdo al tipo de actividad que se deja de financiar. Asimismo, concibiendo los servicios financieros como un medio para la realización de planes de consumo o producción, la meta última se encuentra en garantizar a toda la población el acceso a una administración eficiente de sus propias capacidades y recursos presentes y futuros. En este orden, las políticas destinadas al desarrollo del microcrédito lograrían un mayor grado de eficiencia si se encontraran diseñadas de acuerdo al tipo de necesidad que el financiamiento cubrirá.

Entre las conclusiones del presente estudio ocupará un rol destacado la certeza de que la satisfacción de la demanda de microcréditos en la Provincia de Buenos Aires, tanto vigente como potencial, sólo podrá lograrse llevando adelante un proceso simultáneo de crecimiento de la dotación de recursos financieros y la consolidación institucional de las instituciones de microcréditos.

# **CAPITULO I**

## **MICROFINANZAS Y MICROREDITOS**

### **Concepto y Características**

## I.1.- ANALISIS DEL CONCEPTO DE MICROFINANZA Y MICROREDITO

El planteo vinculado con la consolidación de una política pública tendiente a posibilitar la profundización del uso del Microcrédito en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires requiere, en primer término y a modo introductorio, definir en términos precisos a qué nos referimos cuando hablamos de esta figura.

Es por ello, que en este primer Apartado, y previo a iniciar el desarrollo global de los alcances del presente Proyecto, se realiza un análisis vinculado con las distintas definiciones de microfinanzas y de microcréditos que, diversos autores u organismos, han esbozado a lo largo del tiempo. Si bien como es de suponer las mismas son innumerables, a continuación se presentan las que se han considerado más representativas.

Es importante resaltar que el hecho de definir los dos conceptos responde a que el microcrédito es solo una parte de las microfinanzas. Quizás si este análisis se hubiera realizado 10 años atrás, no hubiera sido necesario efectuar tal aclaración y diferenciación ya que, como se verá a lo largo de este Documento, las Instituciones microfinancieras (en adelante IMFs) a nivel global han manifestado una especialización de tal nivel que ya no solo son proveedoras de microcréditos –si bien continúa siendo su actividad central- sino que han incorporado otros instrumentos como el micro ahorro, micro seguro e intermediación, entre otros.

A partir de esta introducción, se presentan a continuación las **definiciones de microfinanzas** que se han considerado relevantes y abarcativas debido a que contienen en su alcance los elementos mencionados más arriba:

- *Aquellas actividades que procuran ofrecer financiamiento de muy bajo monto y posibilidades de ahorro a segmentos de bajos recursos – Wong Cam, David, Universidad del Pacífico (2000).*
- *Provisión de servicios financieros como préstamos, ahorro, seguros o transferencias a hogares con bajos ingresos – Mena, Bárbara (2003).*
- *Prestación de servicios financieros (crédito, ahorro, seguros, intermediación de pagos, transferencias, ...) a aquellos sectores de población que, o bien*

*habitualmente no tienen acceso a ellos, o no satisfacen adecuadamente sus necesidades. La provisión de servicios microfinancieros debe responder a las necesidades y posibilidades de las personas a las que están destinados, para lo que es preciso la utilización de procedimientos específicamente diseñados a tal fin – Fondo para la Concesión de Microcréditos y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).*

- *Gama de servicios y productos financieros creados a la medida de personas de escasos recursos – Miller Sanabria, Tomás.(2005).*
- *Provisión de servicios financieros a personas de bajos ingresos, especialmente pobres - CGAP, Consultative Group to Assist the Poor (2003).*
- *Conjunto de actividades financieras y bancarias, tales como crédito, ahorro, seguros, hipotecas, etc. dirigidas a personas de escasos recursos y a las que es imposible el acceso a los servicios financieros, con el objetivo de salir del estado de precariedad en el que se encuentran mediante la realización y ejercicio de una pequeña actividad empresarial – Camino, David y Lara, Juan - Universidad de la Habana (2004).*
- *Intento de combatir la pobreza y desarrollar la capacidad institucional de los sistemas financieros, descubriendo la manera de prestar (con bajos costos) a hogares carenciados – Morduch, Jonathan, Journal of Economic Literature, Vol XXXVII (1999).*

Efectuado este primer avance en la conceptualización de las microfinanzas, puede observarse que en todos los casos las claves para definir las mismas están vinculadas con:

- Población objetivo de bajos recursos y sin posibilidad de acceso al sistema de financiamiento tradicional.
- Prestación de servicios financieros de muy bajo monto.

En este último aspecto, vale resaltar que la prestación de algunos de los servicios financieros a que hace referencia el término se encuentra supeditada a la existencia en cada jurisdicción de un marco regulatorio que permita su desarrollo como instrumento financiero. Un caso típico que se verá en acápites posteriores

está vinculado con el ahorro privado y la posibilidad jurídica de las IMF de ofrecer servicios de micro ahorro tomando recursos de sus clientes.

En el caso de la **definición de microcrédito**, no existe un consenso a nivel internacional por lo que, al igual que se efectuó con el término microfinanzas, se presentan a continuación definiciones consideradas válidas a los efectos del presente proyecto.

- *Los microcréditos son un instrumento de financiación para el desarrollo, cuyo objetivo final es la reducción de la pobreza en el mundo. Ahora bien, no todas las organizaciones ni entidades que trabajen en este campo definen el concepto de la misma manera. Algunos de los criterios utilizados suelen ser el tamaño de los préstamos, el uso de los fondos o los sujetos de préstamo – Lacalle Calderón, M., Barcelona (2002).*
- *Son programas de concesión de pequeños créditos a los más necesitados de entre los pobres para que éstos puedan poner en marcha pequeños negocios que generen ingresos con los que mejorar su nivel de vida y el de sus familias – Cumbre de Microcrédito, Washington (1997).*
- *Todo crédito concedido a un prestatario, sea persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala, de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas o ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificados por la institución del sistema financiero prestamista – Fernández, F., Ecuador (2003).*
- *Microcrédito es un préstamo de pequeño monto (no supera los \$1.000) que puede otorgarse a personas directamente a través de grupos, sin constituir una hipoteca o una prenda, ni requerir ningún tipo de garantía real. Se destina al desarrollo de los microemprendimientos productivos, comerciales o de servicios, se devuelven en plazos cortos y medianos (de tres meses a un año) a una tasa de interés pactada libremente y generalmente superior a la del mercado bancario formal (entre 20% y 45%). Los desembolsos son semanales o mensuales y la cuota está relacionada con la capacidad de pago del microempresario, es decir, está relacionada con los ingresos que*

*generan actividades económicas desarrolladas en el marco del microemprendimiento financiado – Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa Urbana, Grupo Sophia, Argentina (2003).*

- *Crédito concedido a un prestatario, sea persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía mancomunada y solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala, de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago la constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades – Manual de Recopilación de Normas de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras-SBEF (Título V, Capítulo I) de Bolivia.*
- *Conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supera veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes – Circular Externa 050 de Octubre de 2001 de la Superintendencia Bancaria de Colombia.*
- *Son aquellos créditos otorgados a personas naturales o jurídicas destinados para la iniciación, mejora o continuidad de actividades empresariales de reducida dimensión por montos pequeños y estructurados con pagos diarios, semanales, quincenales o mensuales – Norma prudencial sobre Evaluación y Clasificación de Activos emitida por la Superintendencia de Bancos y de Otras Entidades Financieras de Nicaragua.*
- *Aquellos financiamientos directos o indirectos otorgados a personas naturales o jurídicas destinados al financiamiento de actividades de producción, comercio y prestación de servicios, cuyos activos, sin considerar bienes inmuebles, no deberían ser superiores a los u\$s 20.000.- y su endeudamiento total con el sistema no debería exceder a dicha suma. Se incluyen los créditos otorgados a través de tarjetas de crédito, leasing y otras formas de financiamiento. Cuando se trate de personas naturales éstas deben tener como fuente principal de ingresos la actividad empresarial, no pudiendo ser consideradas en esta categoría las personas cuya principal fuente de ingreso sea el trabajo asalariado – Reglamento para la Evaluación y Clasificación del Deudor y la Exigencia de Provisiones de la Superintendencia de Banca y Seguros de Perú.*

Al igual que se mencionó en el caso de las microfinanzas, y como su nombre lo indica, al hablar de microcréditos nos referimos a pequeños montos de dinero entregados a micro prestatarios por instituciones u organismos especializados en este aspecto, y que tiene una particularidad de suma relevancia: su destino es ineludiblemente el desarrollo de actividades productivas, comerciales y/o de servicios.

Esto último no es un dato menor toda vez que de acuerdo a las definiciones analizadas, este instrumento no alcanza al crédito de consumo, entendido como aquel que se destina a la satisfacción del financiamiento de actividades no productivas de personas físicas.

Efectuados estos comentarios, las líneas definitorias del microcrédito y que se considerarán en el presente proyecto quedan comprendidas como:

- Préstamos de reducido tamaño en lo que respecta a su monto.
- Plazos muy cortos (habitualmente menor al año).
- Frecuencia de reembolsos diaria, semanal, quincenal y/o mensual.
- Otorgamiento sin necesidad de constituir garantías reales sino personales o solidarias según la metodología de cada IMF.
- Destino para actividades productivas, comerciales y de servicios.
- Alto riesgo tanto en su otorgamiento –escasa solvencia del prestatario- como en el recupero –proyectos con alta probabilidad de fracaso-, por lo que es fundamental el desempeño, control, metodología y compromiso generado por la IMF para con el prestatario.
- Altos costos de otorgamiento, fundamentalmente por tratarse de montos reducidos que exigen muchas horas/hombre en su contralor. Esto impacta directamente en la tasa de interés, la cual suele superar a la de los bancos tradicionales aunque menor que la exigida por prestamistas informales a los cuales deben acudir los potenciales prestatarios en caso de no tener contacto con IMF's.

A modo de síntesis de lo comentado, a continuación se presenta un cuadro resumen que clarifica las características generales que definen al microcrédito y su diferenciación con el crédito convencional.

MICROCREDITO FRENTE AL CREDITO TRADICIONAL		
Indicador	Crédito Convencional	Microcrédito
Propiedad y forma de Gerencia	Institución maximizadora de beneficios y accionistas individuales	Bancos y ONG. En el segundo caso son principalmente organizaciones sin ánimo de lucro.
Características del cliente	Diversos tipos de empresas formales y empleados asalariados. Clientes dispersos geográficamente.	Empresarios de bajos ingresos con firmas familiares rudimentarias y limitada documentación formal. Localizados en áreas geográficas específicas.
Características del producto	Montos grandes. Largo Plazo. Tasas de interés bajas.	Montos pequeños. Corto Plazo. Tasa de Interés altas.
Metodología de préstamos	Colateral y documentación formal. Pagos mensuales	Análisis del deudor y de flujo de caja con inspección en el sitio. Pago semanal o bisemanal.

**FUENTE:** Adaptado de Janson y Wenner (1997) y Rock y Otero (1996).

Luego del análisis global efectuado más arriba, a continuación se presentan las definiciones adoptadas en Argentina al momento de la aprobación de la Ley de Promoción y Regulación del microcrédito (Ley 26.117). Dicho texto legal define:

- **MICROCREDITO:** *aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no excede una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil.*
- **DESTINATARIOS:** *las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos que se organicen en torno a la gestión de autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción o comercialización de manufacturas de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las CINCUENTA (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar empleo, cifra*

*actualizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC), por puesto de trabajo.*

## I.2.- CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL MICROCRÉDITO

Como se ha visto en la introducción al analizar el concepto del microcrédito y microfinanzas, este herramental financiero cuenta con signos distintivos en su estructuración y ejecución que lo diferencian sustancialmente de los instrumentos financieros tradicionales. Ello implica que el diseño de políticas públicas, privadas y/o mixtas orientadas a su promoción y desarrollo requiere conocer y analizar en forma pormenorizada cada uno de sus elementos diferenciales. Este análisis previo sirve de base para el estudio de la experiencia internacional y nacional en la materia, abordado en capítulos posteriores, dado que los elementos que caracterizan al mercado del microcrédito, tanto desde la posición teórica como la práctica, presentan variantes, opiniones divergentes sobre sus alcances y diversas estructuraciones según las regiones, destinatarios, tipos de entidades, metodologías utilizadas, montos destinados, sustentabilidad, entre otros.

A título de ejemplo, en el cuadro siguiente se presentan distintas características que poseen una serie de programas de microcrédito desarrollados en distintos países del mundo y que, si bien tienen el mismo objeto, presentan diferencias sustanciales en sus metodologías y resultados, confirmando lo comentado más arriba.

<b>CARACTERÍSTICAS DE PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS SELECCIONADOS</b>					
	<b>Banco Grameen</b>	<b>Banco Sol S.A.</b>	<b>Banco Rakyat de Indonesia</b>	<b>Ademi</b>	<b>Instituto de Desarrollo Hondureño</b>
Sustentabilidad	No sustentable	Financ. sustentable	Financ. sustentable	Financ. sustentable	No sustentable
Capacitación	Ofrece	No ofrece	No ofrece	Ofrece (informal)	Ofrece
Población objetivo	Los más pobres	Menos pobres	Menos pobres	Menos pobres	s/d
Crédito promedio	100 u\$s	1.000 u\$s (indiv.) y 500 u\$s (grupal)	1.000 u\$s	3.000 u\$s	900 u\$s (grupales) y 120 u\$s (bancos comunitarios)
Actividades nuevas	Financia	No financia	No financia	No financia	Financia

**FUENTE:** Elaborado en base a Bekerman, M. Y Ozomek, S. – Microcréditos para sectores de bajos recursos en la Argentina: La experiencia del Proyecto AVANZAR – 2003.

A partir de lo comentado en este Capítulo, se han seleccionado una serie de indicadores relevantes a considerar y que servirán de base de análisis para capítulos posteriores, en los cuales se evaluará la posibilidad de diseño de políticas de desarrollo sustentable de las microfinanzas y el rol potencial del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la implementación de medidas complementarias a las que actualmente se llevan adelante.

Los puntos analizados son:

- Tipo de IMFs
  - Los prestatarios de microcréditos
  - Tasa de Interés
  - Metodología de otorgamiento y características de los préstamos
  - Fondeo la las IMF
  - Nuevos instrumentos en Microfinanzas
- 
- **Tipos de Instituciones Microfinancieras (IMFs)**

El campo de las microfinanzas ha adquirido un lugar importante a nivel mundial debido al significativo aumento de los volúmenes operados y de las entidades que de él participan por un lado, y el rol activo que presenta como alternativa para aliviar los problemas de pobreza, desempleo y marginalidad en la mayor parte de los países por otro.

Se estima que a nivel mundial operan más de 10.000 IMFs que asisten a más de 10 millones de familias en África, Asia, América Latina, Canadá y Estados Unidos. Resulta notable que aún así, solo unos pocos cientos de IMFs han conseguido un funcionamiento sustentable tanto económico como financiero.

Esta tendencia positiva en su desarrollo no solo se experimenta en el mundo subdesarrollado sino también en Europa donde su presencia también es marcada.

Inicialmente, su figura tanto en Asia como en América Latina –consideradas regiones originales de su desarrollo- estuvo muy asociada a Organizaciones sin fines de lucro apoyadas por Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), Organismos Públicos, aportantes privados y organizaciones benéficas, lo que les permitió estructurar las primeras líneas de asistencia financiera.

Pero su etapa actual de desarrollo está caracterizada por el ingreso al sistema de nuevos actores, impensados hasta hace sólo algunos años. Entre estos nuevos actores se encuentra la banca comercial, seducida por los elevados niveles de tasas de interés y los atractivos resultados financieros que el negocio de las microfinanzas ha expuesto en muchos países.

A continuación se describen las principales tipologías adoptadas por las instituciones microfinancieras:

- Bancos tradicionales.
  - Bancos especializados en microcrédito y compañías financieras no bancarias reguladas.
  - Cooperativas de crédito, mutuales de crédito y otras cooperativas.
  - ONGs, especializadas y no especializadas.
  - Bancos Comunales, Bancos de Aldea, etc.
- 
- **Los Prestatarios de Microcréditos**

No existen dudas acerca de que la principal característica de los prestatarios de microcréditos es la pobreza y la imposibilidad de acceder a los denominados sistemas crediticios formales. Esto implica que se trata especialmente de personas desplazadas, desempleados y agricultores sin tierra entre otros, para las que el crédito busca ser un elemento de estímulo al espíritu emprendedor que les permita superar la situación en la que se encuentran.

Para Oikocredit<sup>2</sup>, una de las principales instituciones de microcrédito a nivel mundial, en relación con el microcrédito es posible distinguir cuatro grados de pobreza:

- Desposeídos
- En situación de pobreza extrema
- Moderadamente pobres
- No pobres pero vulnerables.

En este sentido, existe un fuerte consenso respecto de que los tres últimos grupos son en los que mayor efectividad ha logrado el microcrédito, siendo actualmente un fuerte desafío la llegada al primer grupo, al que se denomina "los más pobres entre los pobres".

El otro aspecto de suma trascendencia al analizar la figura del microcrédito es el género de los prestatarios. En este sentido, las mujeres tienen una gran participación, estimándose que más del 60% de los prestatarios a nivel mundial pertenecen al género femenino, habiéndose probado en forma suficiente el éxito de formar grupos solidarios con mujeres y el efecto que ello tiene sobre las familias de las prestatarias y su calidad de vida.

De todas maneras, existen dudas en algunos países respecto de quien es el verdadero beneficiario de los créditos solicitados por mujeres, en el marco de fuertes procesos de sometimiento de género que ocurren en ellos.

Por otra parte, y como es de suponer, no resulta equiparable el trabajo con grupos de mujeres en Oriente que el realizado en América Latina o Europa, donde las relaciones de género son más aceptadas y el rol de la mujer viene experimentado una fuerte inserción en los mercados laborales desde hace ya varias décadas.

---

<sup>2</sup> Jorge Berezo – Oikocredit – Jornadas de Inversiones Socialmente responsables en la Universidad Pontificia de Salamanca.

## • Tasa de Interés

El gerenciamiento de microcréditos implica la atención a un número elevado de prestatarios pero de importes muy pequeños, lo que se traduce en costos unitarios muy por encima de los que presenta la banca tradicional.

Es importante resaltar que la metodología crediticia que garantiza la sustentabilidad de este instrumento se basa en la evaluación y el seguimiento permanente de los prestatarios, lo que requiere de una elevada carga de horas hombre. Al momento de evaluar el otorgamiento de un microcrédito, el oficial responsable suele carecer de todo tipo de certificación de ingresos, ya que normalmente los micro prestatarios mantienen su actividad económica en mercados informales, e historial crediticio nulo, lo cual dificulta la evaluación del riesgo crediticio redundando en una mayor cantidad de tiempo de análisis.

Se estima que las tasas de interés de los microcréditos se ubican entre el 20% y el 80% anual las cuales, descontando el efecto de la elevada tasa de inflación, en muchos países resultarían en tasas reales de entre el 15% y el 40% anual.

La composición de estos costos financieros se distribuye generalmente entre los siguientes elementos y aproximadamente en las siguientes magnitudes:

<b>DESCOMPOSICION DE TASAS DE INTERES DE IMF's</b>	
<b>ITEM</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Costos de Gestión	15-25%
Previsión para pérdidas	inferior a 5%
Costo del capital (préstamos privados o retribuciones al ahorro)	5 y 10% (nulo si todo el capital procede de donación)
Tasa de inflación	Superior a 10% en muchos países

**FUENTE:** Jorge Berezo – Oikocredit – Jornadas de Inversiones Socialmente responsables en la Universidad Pontificia de Salamanca.

El FMI estima que el costo operativo para las IMF es del orden del 15-20% del valor del préstamo, mientras que en las entidades tradicionales dicho costo es cercano al 5%<sup>3</sup>.

La reducción de los niveles de tasa de interés constituye uno de los principales desafíos que enfrentan actualmente las IMF, requiriendo para su éxito reducciones proporcionales tanto en los costos operativos como en el costo de fondeo del capital prestable.

La experiencia indica que esto es posible a medida que las entidades ingresan en un período de maduración operativa y de mayor escala, lo que les permite extender el tramo decreciente de sus costos marginales y así reducir sus costos medios. Un claro ejemplo de esto es el de Banco Sol de Bolivia, un banco comercial boliviano que comenzó otorgando micropréstamos en 1992 con tasas de interés iniciales del orden del 65% en u\$s, y que actualmente presta a tasas del orden del 20% en u\$s<sup>4</sup>.

Uno de los interrogantes que surgen aquí es como perciben los prestatarios estos niveles de tasa de interés. Lo cierto es que al poseer como parámetro más cercano las tasas de interés cobradas por prestamistas y especuladores informales, los altos niveles de tasa de interés de las IMF resultan inclusive menores que los cobrados por éstos.

- **Metodología de otorgamiento y características de los préstamos**

Como ya se ha visto más arriba, la característica diferencial de este tipo de instrumentos es la falta de garantías reales con que cuentan los potenciales beneficiarios de este sistema.

Para superar esta restricción, las IMF han desarrollado diversas metodologías de aval social que permitan superar las restricciones y los riesgos asociados al

---

<sup>3</sup> "Microfinance: A View from the fund". Prepared by the monetary and Financial Systems Department – Fondo Monetario Internacional (2005).

<sup>4</sup> Delfines, M., Pailhé, C., Perón, S. – Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación – 2006.

otorgamiento de créditos en estas condiciones, máxime considerando que se trata de préstamos con vencimientos en general de plazo corto, lo que se traduce en un índice de rotación de cartera relativamente alto. El período de devolución se realiza habitualmente de manera semanal debido a las características del negocio del microempresario, cuyo flujo de caja generalmente sucede en periodos cortos, intervalos semanales o quincenales.

- Grupos solidarios: el crédito se concede a grupos de clientes en forma sucesiva y rotatoria, en función de la recuperación de los préstamos, lo que convierte a todo el grupo en interesados en que las devoluciones de produzcan con regularidad. Esta metodología ha sido la más utilizada durante muchos años por el Grameen Bank de Bangladesh, aunque su utilización ha tendido a decrecer en los últimos tiempos.
- Créditos individuales: generalmente en este tipo de operatoria se utiliza una metodología denominada *aval de pares*, que consiste en exigir la corresponsabilidad de una segunda persona la cual no necesariamente debe contar con garantías materiales para efectuar los pagos.

Generalmente, las IMF que efectúan préstamos individuales sin garantía lo hacen con clientes que ya han cumplido regularmente con los pagos de créditos otorgados con anterioridad. Esto obedece al concepto de que el solicitante se encuentra en un estadio superior al inicial toda vez que el dinero obtenido les ha permitido desarrollar una actividad productiva y pagar las cuotas comprometidas del microcrédito y a su vez la IMF conoce el comportamiento del cliente.

- Créditos asociativos: está vinculado a asistencia crediticia otorgada por organizaciones ya establecidas y que actúan como intermediarias entre los recursos y sus asociados.
- Bancos Comunales<sup>5</sup>: la base de funcionamiento es la *garantía mancomunada*. Un banco comunal es una agrupación de personas, quienes son responsables del manejo y devolución de los recursos otorgados por la institución promotora de los servicios, generalmente denominada *Institución*

---

<sup>5</sup> En base a Delfines, M., Pailhé, C., Perón, S. – Microfinanzas: un análisis de experiencias y alternativas de regulación – 2006.

*Ejecutora*. Esta última es la que organiza la asociación comunal, también conocida como *banco comunal* y realiza el primer desembolso del crédito. Cada banco comunal nombra un comité de créditos para el manejo de la "cuenta externa", constituida con recursos otorgados por la Institución Ejecutora y de la "cuenta interna", con recursos propios de los miembros del banco.

Los recursos de la cuenta interna son generados por los ahorros de los integrantes del banco comunal -esto es obligatorio-, depositados en una cuenta en un banco del sistema financiero, y los intereses generados por la misma.

Una vez que se reciben los recursos de la Institución Ejecutora, éstos circulan permanentemente entre los prestatarios del banco comunal, debido a que ellos cancelan semanalmente cuotas de capital e intereses.

- Créditos con aval testimonial: se trata de créditos otorgados con garantías que si bien no tienen un importante valor patrimonial sí lo tienen para el propietario (p.e. joyas, muebles, etc.).

En el marco del proceso metodológico que cada IMF desarrolla se ha observado a lo largo del tiempo que uno de los beneficios indirectos logrados es la superación –en muchos casos- del denominado **Paradigma de la Información Imperfecta**.

Este se centra en que en muchas oportunidades, las entidades financieras tradicionales no disponen de todos los elementos objetivos que permitan evaluar tanto el destino de los fondos como las posibilidades de repago de los créditos otorgados, lo cual termina decantando en un problema de **riesgo moral** que aparece cuando los prestatarios tienen un incentivo a incumplir con el repago del crédito obtenido. Esto provoca que los bancos no puedan operar en ciertas áreas o sectores por su imposibilidad de superar estas restricciones que pueden afectar financieramente la actividad y a la entidad bancaria.

Sin embargo, algunos analistas del mercado de microcrédito han encontrado que las IMFs sustentables logran seleccionar correctamente aquellos prestatarios de bajo riesgo y, a la vez, ofrecerles determinados incentivos que los lleve a cumplir con el repago de los préstamos<sup>6</sup>.

Ello estaría asociado a dos aspectos centrales de la metodología microcrediticia:

- a) métodos innovadores;
- b) utilización de redes de líderes sociales.

Sobre este último punto es importante resaltar que de las entrevistas mantenidas a los efectos del presente proyecto, algunas entidades e informantes vinculados a esta temática han dado un valor trascendental al rol del líder social o comúnmente denominado en nuestro país "puntero barrial" como elemento de identificación y selección de potenciales beneficiarios e inductor de pagos.

#### • **Fondeo de las IMFs y nuevos instrumentos en las microfinanzas**

El importante nivel de desarrollo que las IMF han tenido tanto a nivel mundial como regional ha implicado la generación de cambios tanto en sus formas de fondeo como en el desarrollo de nuevos instrumentos para los clientes.

Evidentemente, este fenómeno es consecuencia del grado de especialización y profundización que están logrando las IMF especialmente en los países donde cuentan con una legislación regulatoria que les permite competir casi en términos similar con la banca pública en la captación de recursos.

Históricamente, el propio historial de este tipo de Entidades estuvo asociado a la captación de recursos provenientes de Organismos Públicos, Cooperación Internacional y empresas o privados que actuaban como donantes de recursos. Con

---

<sup>6</sup> Robinson, M.S. – The Microfinance Revolution. Sustainable Finance for the poor – World Bank, Washington (2001). En base a la experiencia de BancoSol y Banco Rakyat de Indonesia.

el correr del tiempo, cada vez tiene menos importancia este origen prevaleciendo los depósitos del público y, aunque en menor cuantía, las emisiones de bonos y acciones.

Es importante resaltar que más allá de estos comentarios, todavía son cientos las IMF que sin una regulación adecuada o con formas jurídicas que no les permiten la captación de dinero del público, se fondean con otros recursos, pero lo cierto es que la tendencia global observada es la comentada más arriba.

El Banco Interamericano de Desarrollo a través de un estudio sobre 61 IMF reguladas en Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay y Perú<sup>7</sup>, registró que las mismas captaron en 2003 1.243 millones de dólares en depósitos (siendo particularmente importante el rol de Bolivia y Perú en este sentido).

Se espera que comience a consolidarse un proceso en el cual la importancia de las líneas de crédito como método de fondeo ha tendido a decrecer y tengan mayor desarrollo que el actual aún incipiente, las emisiones de bonos (existen experiencias exitosas) y las emisiones de acciones.

Estos comentarios si bien exceden los alcances de este documento, son una muestra cabal del nivel de desarrollo y crecimiento cuantitativo y cualitativo que experimentan las IMF a escala regional. Particularmente para nuestro país, que está posicionado en un estadio de desarrollo menor respecto de sus vecinos en estos aspectos, el tema resulta auspicioso en aras de analizar todo el camino que queda por recorrer.

A esto se agregan cuestiones vinculadas con nuevas estrategias de negocios que ya están desarrollando muchas IMF. Tal el caso del microahorro, los microseguros y el microleasing, entre otras.

---

<sup>7</sup> PORTOCARRERO MAISCH, Felipe y Otros - Como deberían financiarse las instituciones de microfinanzas? – BID, 2005.

Todo esto está muy asociado también al tipo de IMF que se verá en el futuro. La mayor parte de los relevamientos efectuados indican que nos encaminamos hacia instituciones con fuerte orientación comercial y atención a mercados eficientes en cuanto a las posibilidades de recupero.

El debate respecto de este tema está abierto: ¿la apertura al mercado por parte de las IMF les hace perder su objetivo primario de asistencia a los más pobres de la población?. Evidentemente se trata de un tema que es motivo de profundos debates y análisis en la actualidad. Lo concreto es que existe bastante coincidencia entre los expertos en que las IMF del futuro tendrán un sesgo netamente comercial, por lo que en el mismo mercado pero en distintos segmentos permanecerán las ONG para asistir a los más pobres de la escala.

## **CAPITULO II**

### **EL DESARROLLO DEL MERCADO MICROCREDITICIO EN ARGENTINA Y EL MUNDO**

## II.1.- INTRODUCCIÓN

El presente Capítulo tiene por objeto analizar la evolución y situación actual que tiene el mercado del microcrédito en distintas regiones y países. Teniendo en consideración la ubicación geográfica de nuestro país y las condiciones socioeconómicas y políticas que actualmente comparte con el resto de los países latinoamericanos, el análisis se ha concentrado mayormente en esta región, efectuándose una somera descripción de la situación europea a los fines descriptivos.

En este contexto, se ha seleccionado un grupo de países que muestran sustanciales avances en el desarrollo de este tipo de instrumentos y cuyas experiencias son de gran valor al momento de diseñar políticas de desarrollo y consolidación de las microfinanzas a nivel nacional y particularmente a nivel de la Provincia de Buenos Aires. Dichos países son:

- Bolivia
- Perú
- Chile
- México
- España

En todos los casos se efectúa un análisis general del mercado interno de los mismos y posteriormente se detalla la experiencia de algunas de las principales IMFs que operan en dichos países.

Posteriormente, se centra el análisis en la situación que actualmente atraviesa nuestro país en este aspecto.

## II.2.- LA SITUACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El mercado de microfinanzas en América Latina y el Caribe ha experimentado un desarrollo extraordinario durante los últimos quince años, estimándose que actualmente las IMF de la región cuentan con cerca de **6 millones de clientes y una cartera del orden de los 5.000 millones de dólares**.

Este desarrollo encuentra su origen en las décadas del '70 y '80, cuando las IMF pioneras estaban constituidas como ONG financiadas por donaciones y préstamos blandos de donantes privados y de algunos gobiernos, caracterizadas por una gran tendencia social de financiar crédito a los microempresarios pobres.

En la década del noventa, algunas ONG financieras se convirtieron en organizaciones financieras formales, generándose una tendencia a la aparición de nuevos tipos de inversores sociales, y al dictado de normas regulatorias del sector en varios países de la región.

Esto ha generado que el negocio microfinanciero dejara de ser una actividad considerada irrelevante y, en algunos casos, marginal del sistema financiero. A raíz de los buenos resultados obtenidos por muchas entidades, la actividad despertó un gran interés en agentes maximizadores de rentas financieras, tanto de bancos comerciales como inversores de todo tipo, dispuestos a colocar recursos en la actividad microfinanciera dadas las altas tasas de interés que muchas IMF estaban dispuestas a pagar.

De esta manera, el proceso de ingreso de nuevos actores se dió por dos vías:

- **Upgrading**: se denomina de esta manera al proceso mediante el cual las ONG se van transformando en entidades financieras formales. Tal el caso de BancoSol de Bolivia y MiBanco en Perú.
- **Downscaling**: es el proceso mediante el cual muchos bancos comerciales, y/o entidades reguladas, desarrollaron líneas de microfinanzas dentro de su

cartera de servicios, como fue el caso de Bancolombia en Colombia o Banco del Trabajo (Bantra) en Perú.

Las estadísticas respecto de la cantidad de microfinancieras a nivel regional son variables dado que muchas de ellas aún no se encuentran reguladas ni registradas, lo cual dificulta su identificación. De todas maneras, a título meramente ilustrativo de la tendencia observada, se presentan los siguientes datos relativos a la situación de un conjunto de IMF cuya cartera agregada involucra a más del 50% de los prestatarios en la región.

<b>TIPOS DE IMF EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE</b>				
<b>- datos a Diciembre de 2004 -</b>				
<b>Tipo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Cartera (u\$s miles)</b>	<b>Clientes</b>	<b>Crédito promedio (u\$s)</b>
Bancos Comerciales	17	1.775.232	847.498	1.387
IMFs Reguladas	47	1.790.373	1.540.920	1.162
ONGs	56	384.045	868.544	442
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>3.349.650</b>	<b>3.256.962</b>	<b>1.028</b>

**FUENTE:** ACCION internacional – Perfil de las Microfinanzas en América Latina, 2005.

De total de IMF a que hace mención el cuadro anterior, resulta de interés observar la distribución geográfica de las entidades constituidas como IMF reguladas y bancos comerciales, dado que ello permite inferir los resultados de las políticas de promoción, y regulación de la actividad, aplicadas en cada país.

Como se abordará en detalle más adelante, es menester anticipar que los países cuyas autoridades han avanzado hacia un andamiaje regulatorio favorable a la actividad es donde ésta logró una más rápida y profunda inserción en el mercado de servicios financieros. Aunque los datos presentados son parciales, los mismos son lo suficientemente representativos para confirmar tendencias y grados de desarrollo.

<b>DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LAS IMF's</b>				
<b>País</b>	<b>Bancos Comerciales</b>		<b>IMF's reguladas</b>	
	<b>Cantidad</b>	<b>Cartera (u\$s miles)</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Cartera (u\$s miles)</b>
Brasil	2	41.760	---	---
Bolivia	---	---	7	414.813
Chile	3	337.278	---	---
Colombia	1	228.499	1	27.882
Ecuador	3	222.262	1	43.600
El Salvador	---	---	1	90.300
Haití	1	5.160	1	6.800
Honduras	---	---	1	11.274
México	---	---	2	117.150
Nicaragua	---	---	2	74.296
Panamá	1	599	---	---
Paraguay	3	41.366	---	---
Perú	2	285.718	30	935.401
Rep. Dominicana	---	---	1	68.857
Venezuela	1	12.590	---	---
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>1.175.232</b>	<b>47</b>	<b>1.790.373</b>

**FUENTE:** ACCION internacional – Perfil de las Microfinanzas en América Latina, 2005.

Se estima que la región posee un amplio mercado a desarrollar, debido a que las estimaciones indican que las instituciones microfinancieras atienden una cartera que apenas supera el 5% de los demandantes potenciales.

Si bien dicho indicador denota la situación global vigente, es posible estimar la existencia de cierta polarización en los niveles de penetración de los servicios microfinancieros. En este sentido, el siguiente cuadro cataloga el grado de difusión de este tipo de asistencia financiera en distintos países:

<b>PENETRACIÓN DE LAS IMF's EN EL MERCADO</b>		
<b>ALTA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BAJA</b>
Bolivia	República Dominicana	México
Nicaragua	Colombia	Brasil
El Salvador	Paraguay	<b>Argentina</b>

**FUENTE:** elaboración propia en base a datos de Banco Interamericano de Desarrollo.

Como complemento de lo anterior, el cuadro siguiente presenta un análisis efectuado para determinar las proporciones del mercado potencial de microcrédito cubiertas en los países más representativos de la región.

<b>COBERTURA DEL MERCADO POTENCIAL POR PARTE DE LAS IMF's</b>	
<b>PAIS</b>	<b>COBERTURA (%)</b>
Bolivia	55,7
Chile	28,0
El Salvador	26,8
Paraguay	16,7
Perú	26,2
Colombia	13,6
México	6,8
República Dominicana	10,1
Honduras	3,9
Venezuela	0,8
Guatemala	6,0

**FUENTE:** adaptado de ACCION internacional – Perfil de las Microfinanzas en América Latina, 2005.

De acuerdo a un estudio realizado por Microfinance Information Exchange<sup>8</sup>, las características distintivas de las IMF en América Latina respecto del resto del mundo, son las siguientes:

- Han alcanzado una escala financiera más grande que las de otras regiones.
- Mantienen saldos promedio por prestatario más altos, pero alcanzan a menos prestatarios que las IMF's de Asia y África.
- Están más apalancadas que las IMF's en otras regiones.
- Acceden más a financiamiento comercial.
- Movilizan un mayor volumen de ahorro, pero alcanzan a menos ahorristas que las IMF's de Asia y África.
- Son más comerciales pero menos rentables como grupo que todas las regiones, con la excepción de África.
- Apenas alcanzan la autosuficiencia financiera.
- Obtienen más ingresos como porcentaje del activo total que todas las demás regiones.
- Tienen algunos de los más altos rendimientos de cartera, sin embargo retienen menos ingresos que todas las regiones con al excepción de Africa.
- Pagan el costo promedio más alto del financiamiento como porcentaje del activo total.
- Atienden a prestatarios más eficientemente que todas las regiones con la excepción de Asia.

<sup>8</sup> Las microfinanzas en América Latina – MIX, 2003.

- Emplean a los oficiales de crédito más productivos de todas las regiones con la excepción de África, pero mantienen menos personal de primera línea que todas las IMFs a nivel mundial.
- Tienen el más alto índice de cartera en riesgo.
- Registran los mayores gastos de provisiones para préstamos incobrables porque la cartera bruta de créditos representa un porcentaje muy grande del activo total.

Lo cierto es que las entidades del sector de las microfinanzas de la región están inmersas en una fuerte competencia para el desarrollo y consolidación dentro de cada uno de los mercados en los que actúan, lo cual las obliga a una búsqueda permanente de nuevos perfiles de clientes y la generación de productos financieros novedosos, que les permita ganar eficiencia a través de la disminución de costos operativos y competitividad mediante reducción de las tasas de interés.

### II.3.- LA SITUACION EN EUROPA

Al igual que en América Latina en Europa, el sistema de microfinanzas como instrumento de desarrollo económico comenzó a adquirir importancia a partir de los años '70, aunque recién a partir de los '80 y '90 tuvo un marcado desarrollo en Europa del Este y Europa Occidental.

En Europa del Este y Central, luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, se inició una etapa de mayor dinamismo en el desarrollo de instituciones microfinancieras. Este fenómeno tuvo lugar principalmente en los países de la ex Unión Soviética, en los cuales las IMF's han aportado su ayuda a más de 1,7 millones de pequeños empresarios y a más de 2,3 millones de ahorristas, experimentando altas tasas de crecimiento anual de la actividad, que en algunos años llegó al orden del 30%.

Al igual que sucede en nuestra región, en Europa del Este puede notarse un creciente interés de los Bancos Comerciales en competir por porciones del mercado de microfinanzas por lo que se considera a éste un sector en plena expansión.

Por su parte, si bien la situación en Europa Occidental muestra un interés similar, su desarrollo es más reciente, aunque existen experiencias positivas en este sentido. Tal el caso de la "Reiffaisen Bank" en Alemania, los "Lending Charities" en Inglaterra y las cooperativas con el modelo de la "Cassa Rurali" en Italia.

Resulta particularmente interesante observar que el microcrédito, como estrategia financiera, ha sido adoptado en Europa Occidental a partir de las necesidades surgidas por su estructura productiva microempresarial que, típicamente intensiva en mano de obra, mantiene un fuerte protagonismo como elemento dinamizador de la economía.

Según relevamientos realizados, el 93% de los 23 millones de PyMES europeas está formado por microempresas, a tiempo que cada año se crean aproximadamente 2 millones de empresas de las cuales el 99% son PyMES.

Una tercera parte de estas, son creadas por personas que se encuentran desocupadas. Este solo indicador habla por sí mismo acerca del interés y el potencial mercado que tiene el microcrédito, ya que más allá de la eficiente red bancaria europea, existen importantes núcleos poblacionales que no poseen acceso al sistema formal de financiamiento.

De esta manera, se considera que el desarrollo del microcrédito se enmarca dentro de la denominada Estrategia de Lisboa, suscripta por los miembros de la Unión Europea, tendiente al desarrollo equitativo entre los países miembros de la Unión.

## II.4.- LA SITUACIÓN PARTICULAR EN PAÍSES SELECCIONADOS

- **BOLIVIA**

Tal como ya se ha mencionado, las experiencias de desarrollo de las microfinanzas en los países de América Latina han resultado extremadamente heterogéneas, tanto en términos de las coyunturas en las que encontraron sus orígenes como en relación con la tipología de articulación institucional y su grado de cobertura geográfica y social.

Hacia principios de la década de 1980, Bolivia se encaminaba a una de las peores crisis económicas de su historia, con fuertes caídas de sus niveles de actividad económica, creciente déficit fiscal y tasas de inflación en permanente crecimiento a raíz de la financiación del déficit mediante emisión monetaria. Asimismo, con una economía fuertemente regulada mediante controles de precios y fuerte presencia estatal en el sistema financiero, la economía boliviana comenzó a experimentar una fuerte desinversión y fuga de capitales.

Hacia el año 1985, el país ya llevaba 4 años de caída de su producto bruto interno, el déficit fiscal había alcanzado una cifra equivalente al 24% del PBI nacional y la inflación había alcanzado el 24.000%. A partir de este contexto, puede sostenerse que la industria del microcrédito en Bolivia encuentra sus cimientos en el legado de una batería de medidas económicas, aplicadas por el Presidente Estensoro a partir del año 1985, cuyo objetivo fue detener la espiral inflacionaria que desembocó en la hiperinflación de los años 1984 y 1985 a través de un "shock" de reformas estructurales. Estas reformas estructurales, que implicaron la dolarización de los depósitos bancarios, la privatización de empresas del Estado, entre las que se encontraba la banca pública, y el saneamiento de empresas públicas deficitarias, dio inicio a un proceso de cambio estructural económico y social hasta el momento inédito en Bolivia por la profundidad de tales transformaciones.

Por un lado, el saneamiento de las empresas deficitarias del Estado, llevado adelante por el mismo gobierno, o bien con las medidas iniciales dispuestas por los nuevos propietarios de las empresas privatizadas implicó, de una u otra manera, la

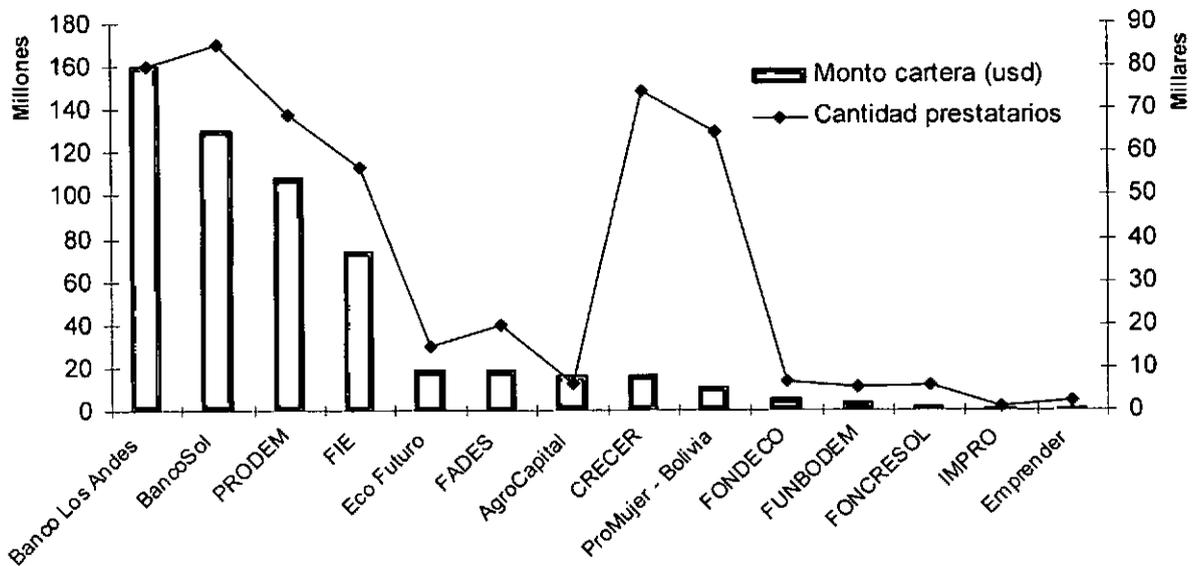
ejecución de despidos masivos de personal tanto en las áreas urbanas de las principales ciudades como en las regiones agrícolas y mineras del interior del país.

Entre los efectos demográficos ejercidos por estos cambios en la estructura productiva del país, se destaca el inicio de una fuerte corriente migratoria desde las áreas rurales hacia las ciudades, motorizado por la destrucción de puestos de trabajo y escasez de nuevas oportunidades laborales.

Por otra parte, hacia el momento en que se pusieron en práctica las medidas de desregulación y estabilización de precios, la economía ya se encontraba dolarizada *de facto*, producto de la pérdida total de las propiedades la moneda nacional como medio de cambio. Esta situación derivó en un período de iliquidez monetaria en el cual proliferaron los mercados de trueque como único medio para abastecer de bienes a las familias más pobres. Hacia el momento en que la política de estabilización y liberación de precios comenzó a mostrar sus frutos, la estructura productiva del país, así como la distribución de la población entre el campo y las ciudades, ya había cambiado; y una nueva oferta de trabajo en las ciudades encontraba el autoempleo como única solución ante los desequilibrios del mercado laboral. Adicionalmente, la desaparición de la banca pública, y consecuente retracción de los servicios de financiamiento a micro emprendedores constituyó una dificultad para quienes la solución del autoempleo requería de una inversión mínima de capital. Este fue el contexto en el cual organizaciones sin fines de lucro comenzaron a ganar lugar en forma definitiva en la prestación de servicios de financiamiento a individuos excluidos de los sistemas financieros tradicionales. El siguiente gráfico expone el monto de la cartera de créditos y la cantidad de prestatarios de algunas de las principales instituciones de microcréditos de Bolivia<sup>9</sup>.

---

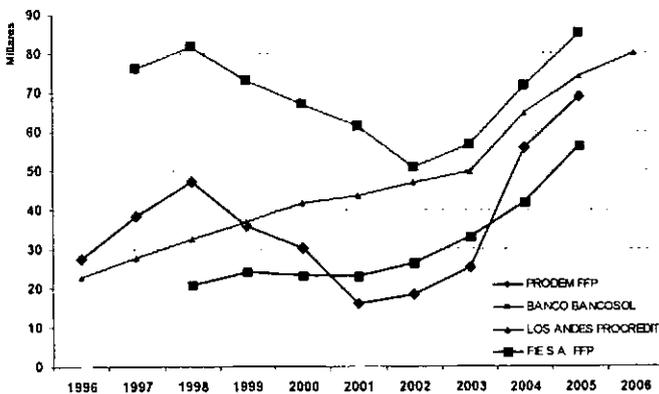
<sup>9</sup> Datos obtenidos de MIX MARKET, correspondientes a junio de 2006 para Banco Los Andes Procredit y diciembre de 2005 para las demás.



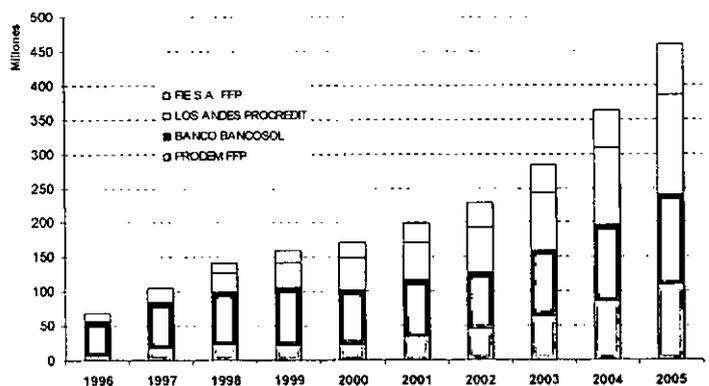
FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Microfinance Information Exchange Market

Los siguientes gráficos analizan la evolución de la cartera de créditos activos, tanto en cantidad de clientes como en monto prestado, de las cuatro entidades de mayor tamaño de Bolivia.

Evolución de la cantidad de créditos activos por entidad



Evolución de los montos de carteras activa



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por Microcredit Information Exchange.

## PRODEM

PRODEM es desde el año 2000 un fondo financiero privado, regulado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia (SBEF), cuya principal actividad es la prestación de servicios financieros a través de la captación de depósitos a plazo fijo y el otorgamiento de micro, pequeños y medianos créditos para financiación de la producción y el comercio.

Su origen data del año 1986, cuando un grupo de empresarios bolivianos, nucleados en la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, e internacionales pertenecientes a la Fundación Calmeadow, asesorados por Acción Internacional Técnica (ACCION / AITEC)<sup>10</sup> y en parte financiados por USAID<sup>11</sup>, crean la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa.

PRODEM comienza a otorgar créditos para la producción y el comercio en 1987 bajo el formato de préstamos garantizados mediante la conformación de grupos solidarios. El contexto económico boliviano del momento propició un fuerte crecimiento de su cartera activa, el cual estuvo fuertemente limitado por la capacidad de la organización para la captación de fondos.

Adicionalmente, su condición de ONG le impedía expandir tanto su abanico de servicios financieros como sus fuentes de fondeo. Por un lado, su naturaleza jurídica mantenía inhabilitada la posibilidad de ofrecer servicios financieros más allá de los microcréditos, tales como servicios de ahorro y seguros entre otros. Por otro lado, la procedencia de los fondos captados quedaba casi exclusivamente restringida a donaciones, no pudiendo incursionar en el fondeo a través de los mercados financieros o de capitales debido a que la fundación se encontraba exenta de ser regulada y supervisada por la SBEF.

No obstante, su rápido crecimiento llevó a que en tan sólo tres años hubiera alcanzado el otorgamiento de créditos por más de U\$S 24 millones a 47 mil prestatarios<sup>12</sup>, planteando la necesidad de crear en 1992 el Banco Solidario (Bancosol), primer banco comercial especializado en el otorgamiento de servicios micro financieros de Bolivia.

Actualmente ofrece líneas de crédito así como también servicios de ahorro e inversión mediante cuentas de ahorro y plazos fijos. Los productos crediticios ofrecidos presentan los siguientes lineamientos generales:

---

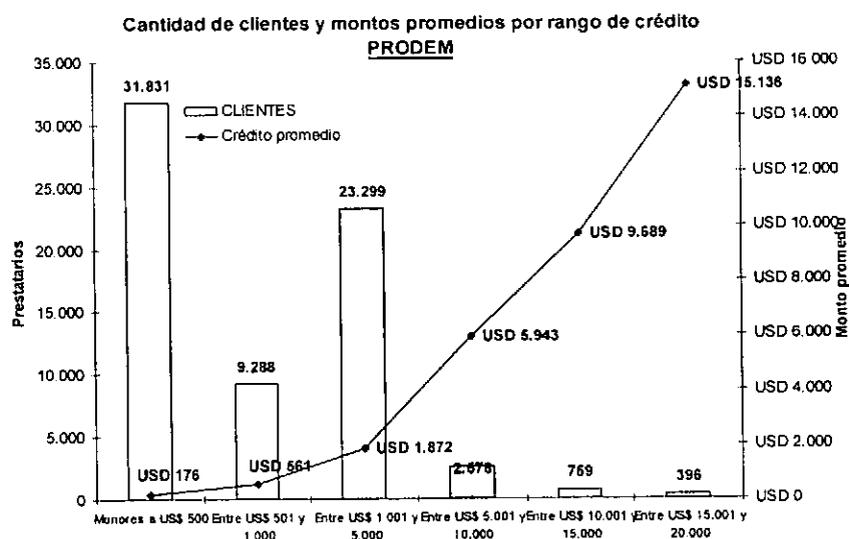
<sup>10</sup> <http://www.accion.org/>

<sup>11</sup> <http://www.usaid.gov/>

<sup>12</sup> Datos de la Microfinance Information Exchange Market.

- Créditos por hasta U\$S 10.000.
- Sectores objetivo: comercio, servicios y productivo.
- Plazo: hasta 3 años.
- Tipo de garantías: prendaria, personal, depósitos en plazo fijo, depósitos de ahorro, quirografaria, custodia de documentos, pre hipotecas e hipotecas.
- Experiencia mínima de 1 año en el negocio.
- Una vez cancelado el crédito, el prestatario tiene la posibilidad de acceder a un préstamo con ventajas, tanto en tasa como en monto del préstamo.

El siguiente gráfico expone la composición de la cartera de préstamos de PRODEM abarcando el 98,7% de los prestatarios y el 75,4% de los fondos otorgados (se omitió el 1,3% de los prestatarios de mayor monto con el objetivo de facilitar el análisis gráfico).

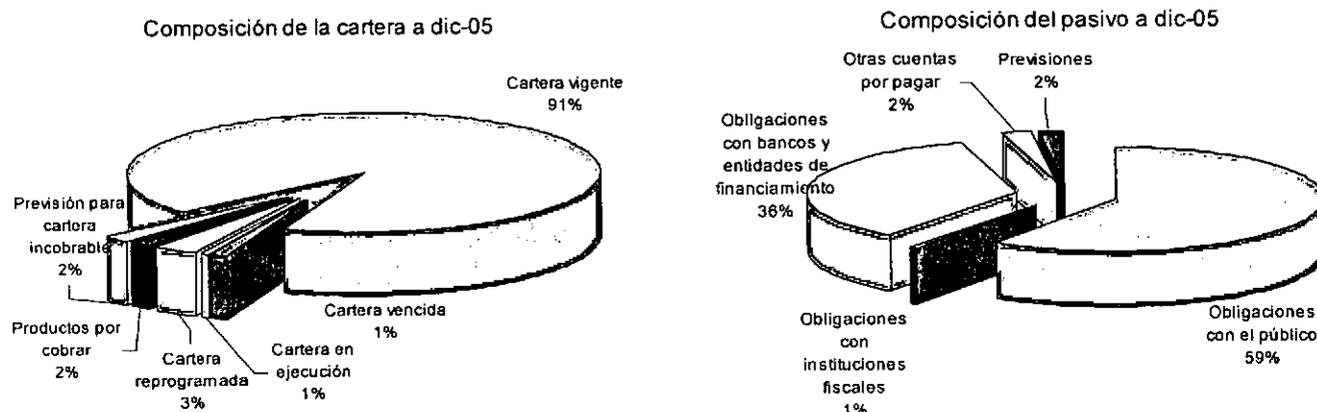


**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos publicados por la SBEF de Bolivia  
– Datos a dic-05.

Según su Estado de Situación Patrimonial al 31 de Diciembre de 2005<sup>13</sup>, la cartera de créditos ascendía a U\$S 109 millones distribuidos en más de 68 mil prestatarios, con un monto de préstamos promedio de U\$S 1.200 para los deudores

<sup>13</sup> <http://www.prodemffp.com/>

de menos de U\$S 20.000 (98,7%) y una previsión de cartera incobrable de tan sólo el 2%. Asimismo, la composición de su pasivo expone el predominio de la captación de fondos del público como mecanismo de fondeo con un 60%, seguido por obligaciones con entidades del mercado financiero y de capitales equivalentes a un 35% del pasivo total. Los siguientes gráficos reproducen la composición de la cartera y del pasivo de PRODEM al 31/12/2005.



**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos publicados por PRODEM

### Banco Solidario S.A. (BANCOSOL)

El BANCO SOLIDARIO es una de las principales instituciones bancarias comerciales especializada en el otorgamiento de servicios microfinancieros.

Fue creado en el año 1992, por decisión del directorio de PRODEM, con el objetivo de cubrir la demanda de servicios financieros diversificados para la cual la Institución fundadora, en su condición de ONG, se encontraba vedada. Debido a su condición de banco comercial, el BANCOSOL se encuentra alcanzado por las regulaciones de la SBEF.

Durante los primeros años se constituyó en la principal entidad bancaria comercial especializada en el mercado de microcréditos, gozando de los frutos de la experiencia legada por PRODEM y de la posibilidad tanto de diversificar su oferta de servicios como de ampliar su capacidad de fondeo.

Hacia el año 2000, BANCOSOL había alcanzado los 81 mil clientes y su cartera de créditos había superado los U\$S 50 millones<sup>14</sup>.

Actualmente ofrece una gama bien diversificada de servicios microfinancieros, los cuales se agrupan en los siguientes tipos<sup>15</sup>:

- Productos crediticios
- Productos de ahorro
- Remesas
- Microseguros
- Otorgamiento de garantías
- Otros servicios (pago de servicios, recaudación tributaria, red de cajeros automáticos)

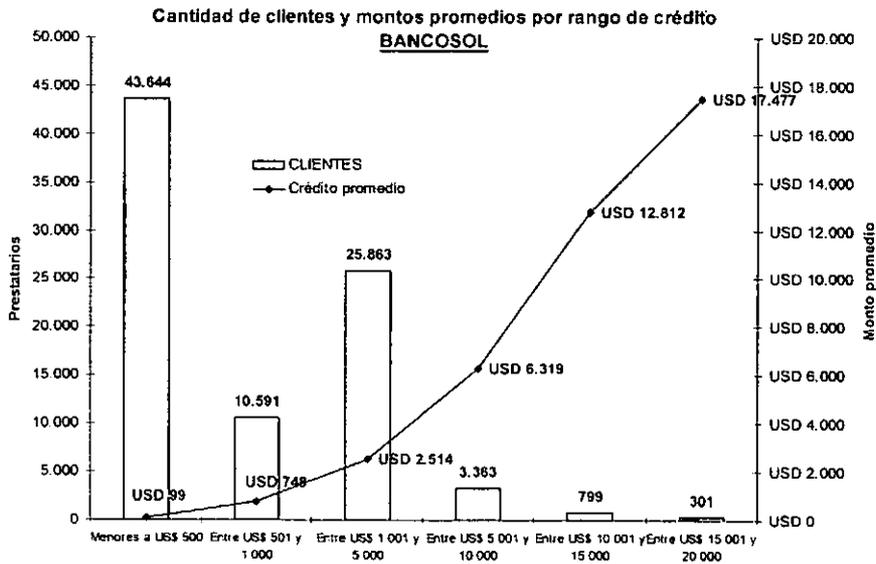
En relación con la composición de la cartera según la cantidad de prestatarios y montos de los créditos, BANCOSOL expone un monto de préstamo promedio cercano a U\$S 1.500. No obstante, los préstamos inferiores a U\$S 5.000 representan el 94% de los créditos otorgados y acumulan fondos por U\$S 77 millones, el 59% del total de fondos prestados. Es decir, considerando este rango de montos se desprende que el 94% de los prestatarios obtienen préstamos de U\$S 960 en promedio.

El siguiente gráfico expone la composición de la cartera de préstamos de BANCOSOL abarcando el 99,4% de los prestatarios y el 86,7% de los fondos otorgados (se omitió el 0,6% de los prestatarios de mayor monto con el objetivo de facilitar el análisis gráfico).

---

<sup>14</sup> Bancosol: Del Microcrédito a las Microfinanzas. Bancosol SA.

<sup>15</sup> <http://www.bancosol.com.bo/sp/productos.html>

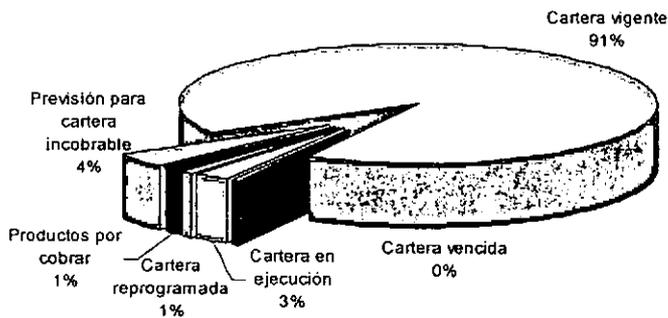


**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos publicados por la SBEF de Bolivia  
- Datos a dic-05.

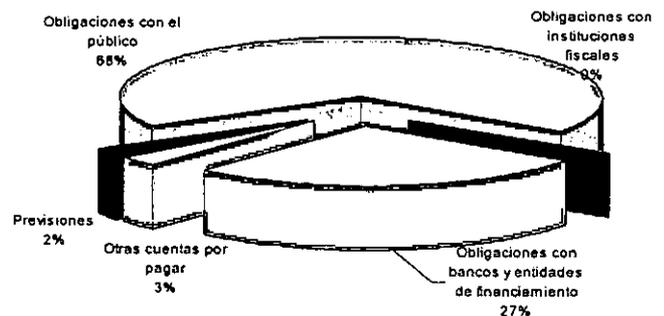
Los datos publicados por la entidad al mes de Junio de 2006 describen una cartera de préstamos vigentes por un valor cercano a los U\$S 137 millones distribuidos en casi 85 mil deudores. La proporción de créditos en regularidad de pago asciende al 94%, mientras el 4% es considerado cartera incobrable y el 2% constituyen créditos en ejecución. En relación con los mecanismos de captación de fondos utilizados se destaca en primer lugar la toma de depósitos del público y, en segundo, la toma de fondos de otras entidades financieras, por un 68% y 27% respectivamente.

Los siguientes gráficos reproducen la información recién expuesta.

Composición de la cartera a Jun-06



Composición del pasivo a Jun-06



**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos publicados por Bancosol S.A.

## **Banco Los Andes Procredit**

Banco LOS ANDES PROCREDIT es actualmente la mayor institución de microfinanzas de Bolivia. Forma parte, al igual que BANCOSOL, del grupo de instituciones especializadas en la oferta de servicios microfinancieros surgidas durante la década de 1990, luego de un proceso de maduración generalizado entre las instituciones de este tipo, consistente en la transformación secuencial de ONG a Fondo Financiero Privado y luego Banca especializada<sup>16</sup>.

Los antecedentes de LOS ANDES PROCREDIT se remontan a mediados de la década de 1980, cuando es creada la ONG Fundación Pro-Crédito (organización sin fines de lucro), la cual comienza a otorgar microcréditos a partir del año 1992.

En 1995 la Fundación Pro-Crédito da origen a CAJA LOS ANDES S.A. FFP, la primera entidad crediticia en funcionar bajo tal figura institucional, quien absorbe y expande las actividades de la Fundación, incorporando una nueva gama de servicios microfinancieros así como nuevos medios de captación de fondos, incluido depósitos del público.

Una sostenida ampliación de sus actividades, el tamaño de su cartera de depósitos y créditos y la consolidación de lazos institucionales con inversores internacionales le permitió convertirse en Banco Comercial a partir de enero de 2005. Actualmente forma parte del Grupo PROCREDIT, una red financiera multinacional con presencia en Europa, África y América Latina cuyo principal accionista es PROCREDIT HOLDING AG. A su vez, PROCREDIT HOLDING es financiado por el BANCO MUNDIAL, los Gobiernos de Alemania, Bélgica y Holanda, Asociación PROCRÉDITO y fundaciones de diferentes países<sup>17</sup>.

Entre los servicios ofrecidos se destacan:

- Créditos: vivienda, emprendimientos, personales, etc.
- Depósitos a plazo fijo.

<sup>16</sup> A diferencia de LOS ANDES PROCREDIT, BANCOSOL nace en 1992 como entidad bancaria regulada ya que la figura de fondo financiero privado no fue reglamentada hasta 1995.

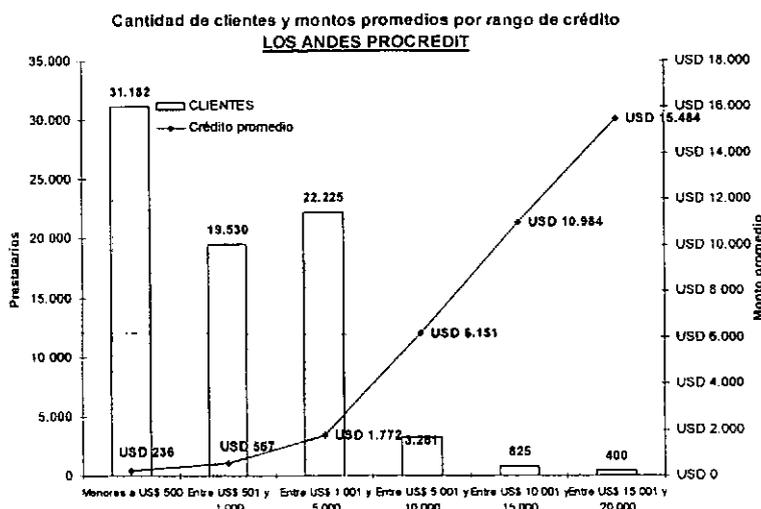
<sup>17</sup> Datos publicados por LOS ANDES PROCREDIT. <http://www.losandesprocredit.com.bo/>

- Giros y transferencias.
- Red de cajeros automáticos.
- Envío y recepción de giros.

Su cartera de créditos, a junio de 2006, superaba los U\$S 159 millones, distribuidos entre 80 mil prestatarios, característica que lo posicionaba en el primer lugar en cuanto a la magnitud de los fondos colocados entre prestatarios.

Por otra parte, teniendo en cuenta los datos brindados por la SBEF, a diciembre de 2005 la cartera de créditos ascendía a U\$S 148 millones, distribuidos en 78 mil prestatarios, lo cual generaba promedio de casi U\$S 1.900 por crédito. No obstante, considerando únicamente créditos por hasta U\$S 20.000, lo cual involucraba el 98,7% de los prestatarios, el monto promedio de los créditos de la cartera activa ascendía a U\$S 1.200.

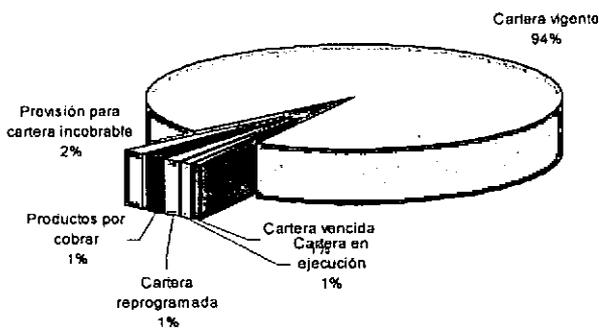
El siguiente gráfico expone la composición de la cartera de préstamos del BANCO LOS ANDES PROCREDIT, abarcando el 98,7% de sus prestatarios y el 62,7% de los fondos otorgados. Vale destacar la alta participación de deudores de más de U\$S 20 mil en el monto total de créditos activos, los cuales captan el 37,3% de los fondos prestados (arrojando un monto promedio de U\$S 54 mil) y evidencia cierto giro institucional hacia el financiamiento de emprendimientos de mayor escala.



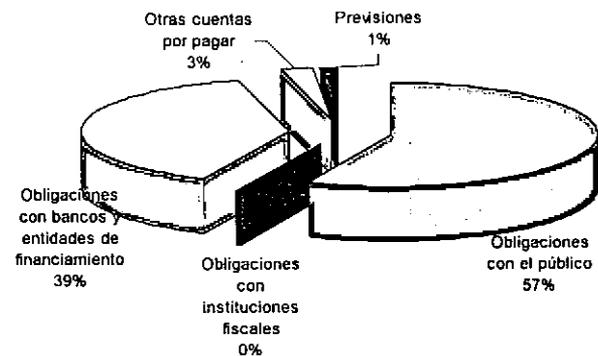
**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos publicados por la SBEF de Bolivia – Datos a dic-05.

En relación con la calidad de la cartera de préstamos así como la composición de su pasivo, los siguientes gráficos destacan por un lado una baja incidencia de cartera incobrable, con sólo un 2%, y una marcada participación del "fondeo" a través de otras entidades del sistema financiero, con el 39%, característica que suele ser más común en ONGs y FFPs.

Composición de la cartera a dic-05



Composición del pasivo a dic-05



**FUENTE:** Elaboración propia en base al Balance al 31/12/05 de BANCO LOS ANDES PROCREDIT.

### Fomento a Iniciativas Económicas (FIE)

FIE es una institución financiera no bancaria, regulada por la SBEF, constituida como fondo financiero privado desde el año 1998. Su origen data del año 1985 cuando inicia sus actividades bajo la forma de ONG dedicada a la asistencia de personas afectadas por la pobreza, la falta de empleo y ayuda a refugiados políticos.

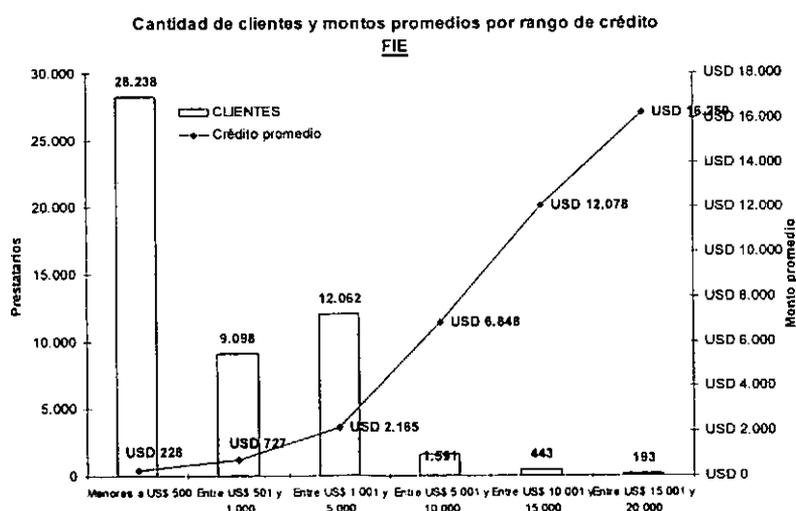
Su primera experiencia en el financiamiento de micro emprendimientos tuvo lugar a principios de 1986 con la asistencia y fondeo de un taller de producción de prendas de vestir. Para esta primera experiencia, FIE contó con donaciones de ONGs de los Estados Unidos y Suecia por U\$S 37.500.

En 1987 FIE recibió un crédito por U\$S 500.000 y fondos no reembolsables por U\$S 163.000, con los cuales contrató profesionales con experiencia en la gestión de microcréditos con el objetivo de realizar la diagramación de una nueva etapa para la institución, caracterizada por la incorporación de talleres de capacitación y ampliación de la cartera de créditos.

Si bien FIE es una de las instituciones pioneras en el campo de los microcréditos en Bolivia, no fue sino hasta 1998 que consiguió ampliar sus posibilidades de fondeo a través de la adquisición de una figura legal más compleja y acorde para la atención de la demanda de productos microfinancieros de su cartera de clientes. Hasta entonces, financió sus actividades mediante la percepción de donaciones y préstamos de distintas entidades privadas y públicas, entre las cuales se destacó la asistencia financiera otorgada por el Banco de Santa Cruz.

Su relativa demora en dar el salto cualitativo hacia un FFP no le impidió mantener un sostenido crecimiento tanto de su cartera de prestatarios como de la magnitud de los fondos otorgados. Actualmente su cartera de microcréditos ocupa el cuarto lugar a nivel nacional habiendo alcanzado a diciembre de 2005 una cartera activa de casi U\$S 74 millones distribuidos entre 52 mil prestatarios.

El monto promedio de los créditos otorgados asciende a U\$S 1.400, sin embargo, considerando únicamente los préstamos menores a U\$S 20.000, los cuales ocupan el 79% del monto total prestado y el 99% de los prestatarios, el crédito promedio asciende a U\$S 1.130, constituyendo el de menor monto de las cuatro IMF's bolivianas analizadas. El siguiente gráfico expone la cantidad de prestatarios y los montos promedios de los créditos otorgados por FIE distribuidos por rango de montos prestados.



**FUENTE:** Elaboración propia en base a datos publicados por la SBEF de Bolivia

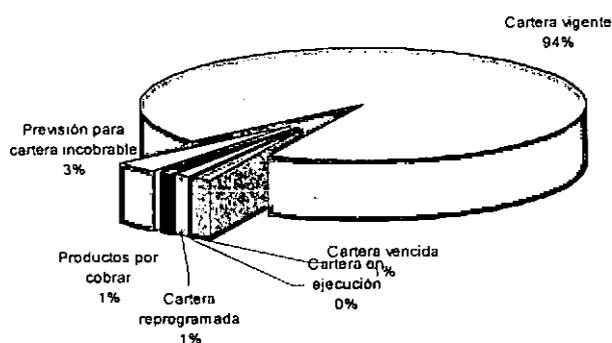
- Datos a dic-05.

FIE se ubica entre las IMF's con mayor diversidad de servicios microfinancieros ofrecidos, estandarizando productos de ahorro y financiamiento afines a una variada gama de perfiles de potenciales ahorristas y prestatarios. Entre ellos se destacan:

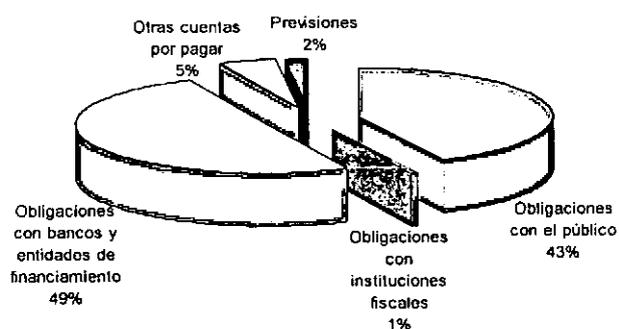
- Depósitos a plazo fijo.
- Depósitos en cajas de ahorro con disponibilidad inmediata.
- Ahorro programado. Esta modalidad implica el compromiso del ahorrista de cumplir con un cronograma de depósitos por montos fijos y pactando una tasa de interés superior a la correspondiente a una cuenta de ahorro normal; ayudando al depositario a ejercitar una cultura de ahorro.
- Créditos para servicios, comercio y producción.
- Créditos para personas de ingresos fijos.
- Créditos para pequeñas empresas.
- Créditos rotatorios. Esta modalidad permite al deudor efectuar reembolsos durante la vigencia del contrato de crédito, reponiendo los saldos que quedan disponibles para volver a ser utilizados.
- Giros, transferencias y pago de servicios.

Los siguientes gráficos caracterizan la composición de la cartera de préstamos así como la estructura del pasivo de FIE. Vale destacar la baja incidencia de casos incobrables, sólo un 3%, y la característica típica de las FFPs, dadas sus limitaciones legales en cuanto a los montos de los depósitos, en relación con la alta participación del fondeo con otras entidades financieras, 49%.

Composición de la cartera a dic-05



Composición del pasivo a dic-05

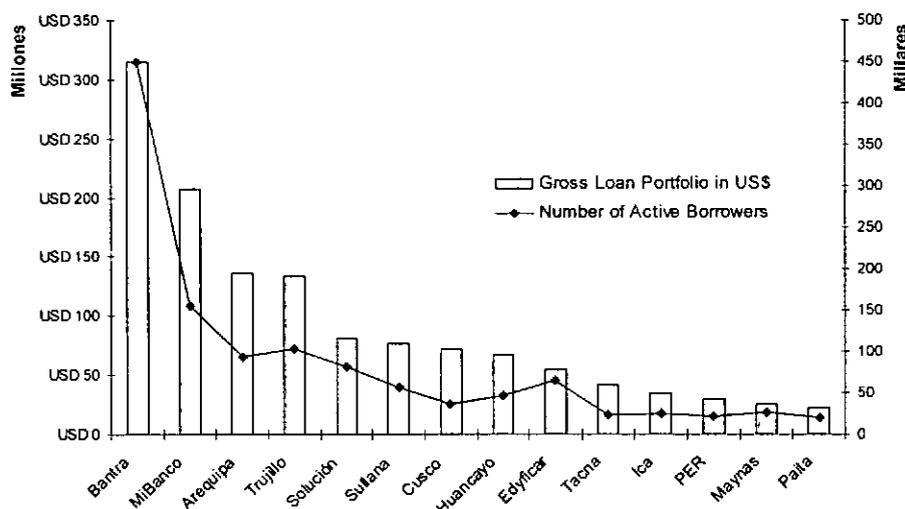


**FUENTE:** Elaboración propia en base al Balance al 31/12/05 de FIE.

• PERÚ

Perú es muy probablemente el país de América Latina con mayor trayectoria y difusión del microcrédito en relación con el tamaño de su mercado. Las diez IMF's de mayor tamaño presentan carteras de créditos que en suma alcanzan los U\$S 1.200 millones, distribuidos entre 1.1 millones de prestatarios. Llevándolo a términos comparativos, estas magnitudes resultan un 120% y 130% superiores a las registradas por las diez IMF's de mayor tamaño en Bolivia respectivamente.

El siguiente gráfico expone las carteras de crédito de las catorce IMF's de mayor tamaño del Perú, en cuanto a montos prestados y cantidad de prestatarios.

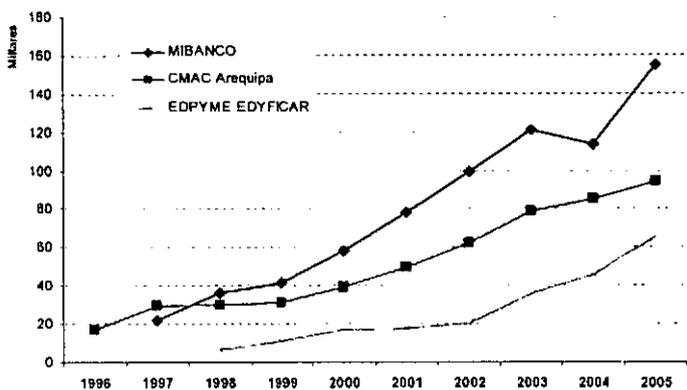


**FUENTE:** elaboración propia en base a datos publicados por Microcredit Information Exchange.

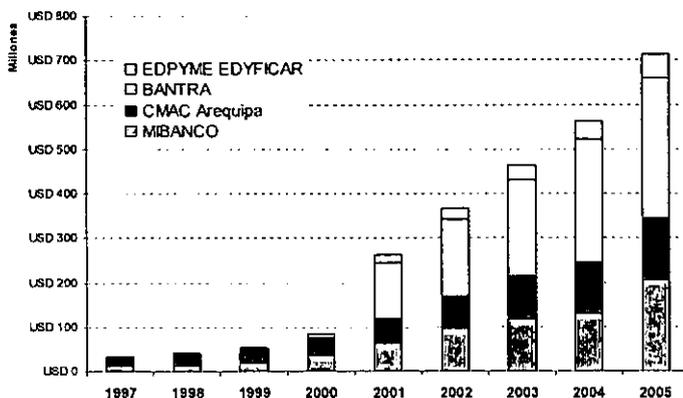
Los siguientes gráficos analizan la evolución de la cartera de créditos activos, tanto en cantidad de clientes como en monto prestado, de las cuatro entidades con mayor presencia en el mercado de microcréditos de Perú<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Se excluyó BANTRA del gráfico de cantidad de créditos debido a que el tamaño de su cartera, 450 mil prestamos activos que la posicionan como líder a nivel nacional, dificulta el análisis gráfico de la evolución del tamaño de las carteras.

Evolución de la cantidad de créditos por IMF



Evolución de los montos de cartera activa



FUENTE: elaboración propia en base a datos publicados por Microcredit Information Exchange.

### MIBANCO

MIBANCO es una entidad financiera bancaria cuyo mercado objetivo se constituye casi exclusivamente por demandantes de servicios financieros de bajos ingresos y microempresarios. Su origen como tal se remonta a principios de 1998, cuando Acción Comunitaria Perú, la filial peruana de Acción Internacional, decide constituir esta nueva entidad bancaria mediante la sesión de una cartera de 30.000 clientes en asociación con otras instituciones inversoras.

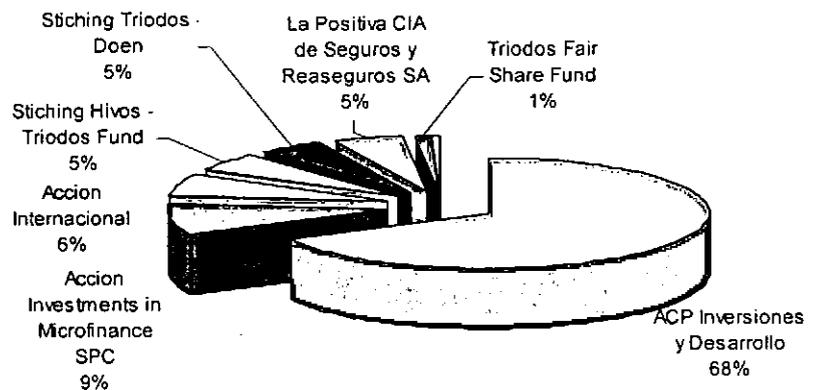
Al momento de la constitución de MIBANCO, Acción Comunitaria Perú ya llevaba más de dos décadas dedicada a la ejecución de programas de apoyo a micro emprendedores, otorgando desde asistencia técnica hasta líneas de microfinanciamiento flexibles, cubriendo parte de la demanda no satisfecha por el sistema financiero tradicional.

Según sus estados financieros a diciembre de 2005<sup>19</sup>, la composición accionaria de MIBANCO se distribuye de la siguiente manera:

<sup>19</sup> Información publicada por Mix. Estados contables auditados por

Inversor	Sede	Participación
ACP Inversiones y Desarrollo	Perú	68%
Accion Investments in Microfinance SPC	EEUU	9%
Accion Internacional	EEUU	6%
Stiching Hivos - Triodos Fund	Holanda	5%
Stiching Triodos - Doen	Holanda	5%
La Positiva CIA de Seguros y Reaseguros SA	Perú	5%
Triodos Fair Share Fund	Holanda	1%
Doen		1%

Participación en el capital accionario



La cartera de créditos activos alcanzaba, a diciembre de 2005, un volumen equivalente a U\$S 207 millones<sup>20</sup>, distribuidos entre distintas líneas de crédito, cuyos mercados objetivos se centran en microempresarios y consumidores de bajos ingresos, entre las cuales se destacan:

- Micapital: créditos dirigidos a microempresarios para la adquisición de capital de trabajo, compra de insumos, materias primas y mercadería.
- Miequipo: créditos dirigidos a microempresarios para la adquisición de herramientas, maquinarias y equipos.
- Micasa: créditos para refacción y/o ampliación de viviendas.
- Mihipoteca: créditos para la adquisición de viviendas.
- Mifacilidad: créditos para consumo.

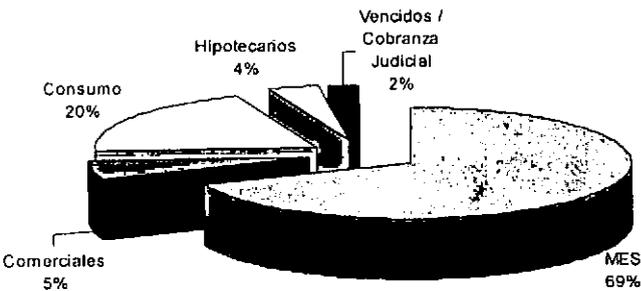
Adicionalmente, según la escala del emprendimiento o el nivel de ingreso del prestatario, las líneas de financiamiento recién descritas pueden integrar una tipología denominada MES. Se engloba en ésta a los créditos otorgados, tanto a personas físicas como jurídicas, con el objetivo de cubrir las necesidades de capital de trabajo en las actividades de comercio, producción o servicios y/o para financiar inversiones en activos fijos. Dada la orientación de mercado de MIBANCO, los MES ocupan el 69% del total de la cartera de créditos activos, por un monto cercano a U\$S 143 millones<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Conversión a dólares estadounidenses utilizando un tipo de cambio nominal de \$3,418.

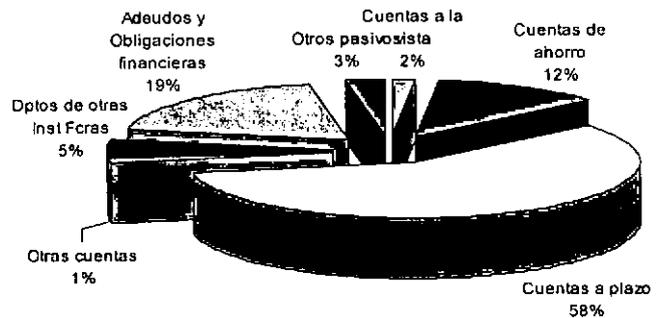
<sup>21</sup> Al tipo de cambio nominal de 3,418 Soles por Dólar.

Los siguientes gráficos caracterizan la composición de la cartera de préstamos así como la estructura del pasivo de MIBANCO. Vale destacar, en relación con la calidad de la cartera de créditos, el bajo ratio de participación de créditos en instancia judicial (2%). En relación con la composición del pasivo, resulta notable la elevada participación de los depósitos realizados por el sector privado no financiero en el fondeo de la entidad, el cual asciende al 73%. Si bien es normal que las entidades bancarias expongan niveles altos de participación de los depósitos en el fondeo de la entidad, tal característica suele verse atenuada en las IMFs, cediendo participación a la captación de fondos de otras entidades financieras y ONGs.

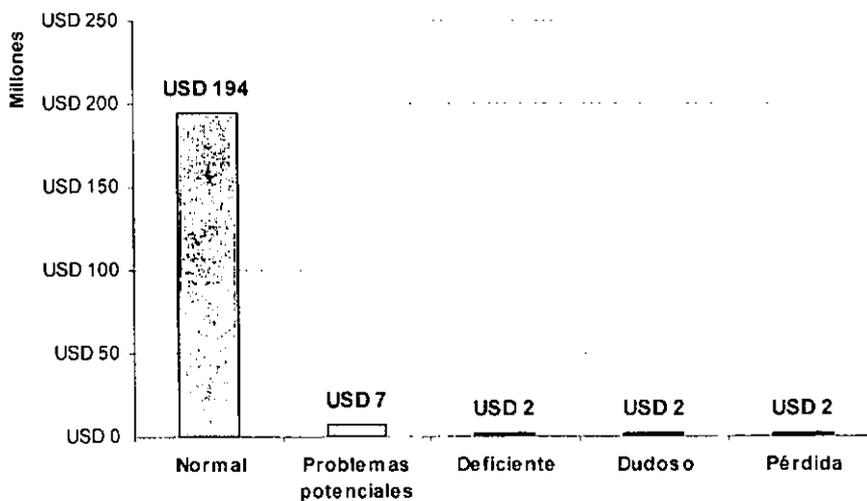
Composición de la cartera a dic-05



Composición del pasivo a dic-05



Profundizando en la calidad de la cartera de créditos, el siguiente gráfico destaca que un 97% del monto de créditos activos presentan regularidad en su cumplimiento.



- **MÉXICO**

Al igual que se ha mencionado en otros casos de países latinoamericanos, México estuvo durante la década del ochenta y noventa sujeta a diversos cambios en su legislación financiera. De todas maneras, estos cambios no fueron tan bruscos como en Bolivia sino que se caracterizaron por la reforma de la Banca Estatal antes que su eliminación.

De todas maneras, durante los últimos años algunas instituciones bancarias públicas han sido cerradas.

Entre las reformas llevadas a cabo se encuentran la liberalización de las tasas de interés y la disminución de los requisitos de encajes, lo cual permitió volcar nuevos saldos monetarios a los sectores productivos, recursos que antes eran en parte destinados a financiar el déficit fiscal.

Es importante resaltar que la crisis financiera mexicana del año 95 implicó el establecimiento de normas muy rígidas para el sector financiero que incluyó inclusive un nuevo marco reglamentario para las microfinanzas.

Si bien este país tiene una estructura bancaria muy grande y heterogénea, como es de suponer en una economía de 100 millones de habitantes, no cuenta con un sector microfinanciero desarrollado.

Como ya se ha mencionado en el Capítulo dedicado al marco regulatorio de diversos países, recién en 2001 se promulgó una Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) enfocada a la cuestión del microcrédito.

Tal como se muestra en el cuadro siguiente, en México los servicios microfinancieros se ofrecen a través de diversas instituciones, desde Cajas de Ahorro y Crédito, cooperativas, Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL) e instituciones estatales.

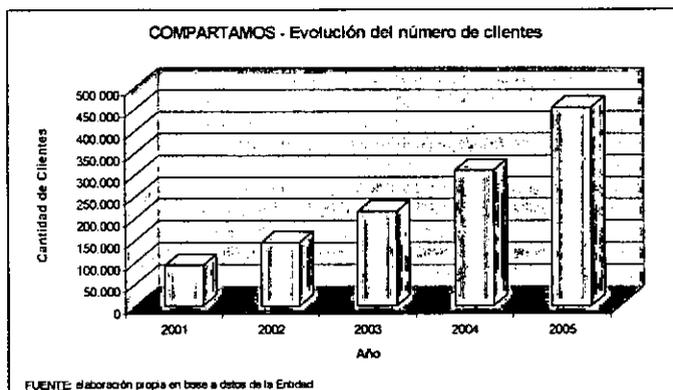
<b>INSTITUCIONES MEXICANAS PROVEEDORAS DE MICROCRÉDITOS</b>			
<b>-Año 2003-</b>			
<b>TIPO DE INSTITUCIÓN</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>CLIENTES ACTIVOS</b>	<b>PORCENTAJE DEL TOTAL</b>
Microfinancieras	45	270.000	23%
Cajas de Ahorro y Crédito	14	250.000	21%
Cooperativas	200	200.000	17%
Uniones crediticias	75	50.000	4%
Cajas Solidarias	210	140.000	12%
Programas FIRA <sup>22</sup>	32	35.000	3%
Parafinancieras Rurales	372	233.000	20%
<b>TOTAL</b>	<b>948</b>	<b>1.178.000</b>	<b>100%</b>

**FUENTE:** Loubiere, Jacques Trigo, Lee Devaney, Patricia y Rhyne, Elizabeth – Supervisión y regulación de las microfinanzas en el Contexto de la Liberalización del Sector Financiero en base a cifras estimadas por el Consorcio Latinoamericano para Capacitación en Microfinanciamiento (COLCAMI).

Debe destacarse que el grupo Instituciones Microfinancieras incluye a Compartamos, la mayor institución de México que era una SOFOL y que al momento de "corte" para la elaboración de este cuadro (año 2003) contaba con algo más de 215.000 clientes. A mediados de 2006 esta entidad fue autorizada a funcionar como Banco. Las características y alcances de la misma se desarrollan a continuación.

### Banco Compartamos

Banco Compartamos es una institución microfinanciera líder de México con una red creciente de 145 filiales en los 31 estados del país y con más de 450.000 tomadores de préstamos, principalmente en comunidades rurales.



<sup>22</sup> Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) constituyen un programa del gobierno mexicano que actúa como entidad financiera de segundo nivel centrada en el desarrollo rural.

Al 31 de marzo de 2006, la cartera de préstamos de Compartamos alcanzó U\$S 186 millones, con retrasos reportados en pagos de más de 30 días de apenas el 0,97%. La evolución de la cartera y los porcentuales de retrasos se presentan en el siguiente cuadro:

EVOLUCION DE CARTERA Y CARTERA DE RIESGO		
Año	Cartera(u\$s000)	Cartera de Riesgo (mayor a 30 días)
1996	1.030	7
1997	1.561	6,6
1998	2.555	3,38
1999	3.515	0,75
2000	9.638	0,58
2001	22.728	1,13
2002	40.127	1,08
2003	64.942	0,68
2004	102.386	0,56
2005	175.408	1,25
2006 (a Octubre)	238.321	1,15

**FUENTE:** elaboración propia en base a datos de la Entidad.

La oferta de cada producto crediticio de la entidad está conducida en función de un análisis previo de la capacidad de pago de los proyectos, disponiendo para ello de cuatro productos:

- **Grupo solidario:** se trata de 3 a 8 grupos de clientes hombres o mujeres y con garantía solidaria.
- **Generadora de ingresos:** grupos de 15 o más, exclusivamente destinado a mujeres y con garantía solidaria. Los montos oscilan entre 80 y 1.800 dólares, con cuatro meses de plazo y devolución semanal.
- **Crédito paralelo:** destinado a mujeres con crédito vigente en Generado de Ingresos, a partir del segundo ciclo.
- **Crédito Individual:** Hombres y mujeres con garantía prendaria y individual.

Es dable destacar que durante 2005 la entidad desarrolló una prueba piloto para ofrecer un **seguro de vida básico a los prestatarios**. El mismo se llevó a cabo a través de 14 oficinas y logró cubrir un total de 56.389 clientas. El proyecto es ampliar el universo durante el corriente año 2006.

La entidad también brinda servicios de capacitación a los prestatarios. Durante el año 2005 realizaron 40 eventos que convocaron a más de 16.000 clientes donde imparten cursos de tipo formativo.

Es importante destacar el nivel de desarrollo de esta Entidad desde el punto de vista financiero: en 2005 emitió títulos de deuda en el mercado por 310 millones de pesos mexicanos (aproximadamente 30 millones de dólares).

### **Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario del Gobierno Mexicano - PRONAFIM**

El PRONAFIM es un programa especial establecido por el Gobierno Mexicano que, a través del Fideicomiso de Financiamiento al Microempresario (FONAFIM), tiene por objeto otorgar financiamiento en condiciones preferenciales a instituciones de microcrédito que los otorgan a la población de bajos recursos con necesidades de financiación de proyectos. También financia a las entidades intermedias en cuestiones vinculadas con equipamiento y mobiliario necesario para desarrollar su actividad, así también como capacitación a las microfinancieras y a los prestatarios que lo soliciten.

Entre el año 2000 y Julio de 2006 el Programa concedió 4,8 millones de microcréditos. De estos créditos, destinados a proyectos productivos y otorgados a mexicanos en condiciones de pobreza moderada, 2,64 millones fueron financiados por instituciones privadas y 2,16 millones por el Gobierno.

La tasa de recuperación de los créditos fue del 98,2% y el 85% de los préstamos fueron tomados por mujeres, siendo los montos prestados de magnitudes que oscilan en un rango de entre los 400 y los 2.500 dólares aproximadamente. El plazo de devolución máximo es de 26 semanas.

## • CHILE

La información relativa al sector de las microfinanzas en Chile corresponde a la recopilada por la Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile (RDM), organización creada en 2001 con el objeto de articular los esfuerzos públicos, privados y de la sociedad civil, en pos del desarrollo de este instrumento.

En conjunto, en los últimos 18 años, las IMF chilenas han otorgado 500.000 créditos por alrededor de 500 millones de dólares atendiendo a unos 350.000 microempresarios. Las IMF son catalogadas por la red según su tamaño en función de los siguientes montos otorgados en el transcurso del año.

- IMF Grande: más de 19 millones de dólares<sup>23</sup>
- IMF Mediana: entre 3,8 y 19 millones de dólares
- IMF Pequeña: entre 380.000 y 3,8 millones de dólares
- IMF muy pequeña: hasta 380.000 dólares

La información disponible indica que el mercado de microcréditos en Chile atendió en 2005 un total de 206.299 clientes, a través de 288.000 operaciones que implicaron un monto del orden de los 500 millones de dólares.

A partir de estimaciones efectuadas por la Red, y considerando que muchos clientes obtienen créditos en más de una institución, se estima que el número de microempresas formales e informales atendidas a nivel nacional asciende al 15%.

<b>SITUACION DEL MERCADO DE MICROFINANZAS EN CHILE</b>					
<b>-año 2005-</b>					
	<b>Grandes</b>	<b>Medianas</b>	<b>Pequeñas</b>	<b>Muy pequeñas</b>	<b>TOTAL</b>
<b>IMFs</b>	4	2	4	4	14
Operaciones	261.485	11.525	14.289	448	287.747
Clientes	185.665	10.669	9.517	448	206.299
Colocac. totales (millones de u\$s)	474	22	5	0,11	501

<sup>23</sup> El tipo de cambio ha sido tomado a la fecha de elaboración del presente informe: 1 dólar = 522 pesos chilenos.

Crédito promedio (u\$s)	1.800	1880	324	250	
-------------------------	-------	------	-----	-----	--

FUENTE: Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile, 2005.

En lo que respecta a la mora de la cartera, si bien varía según el tamaño de la entidad, la misma se ubica en rangos considerados aceptables para la industria microfinanciera. Las IMF muy pequeñas son las que exponen niveles de mora mayores que, de acuerdo a la opinión de la Red, se debería a que trabajan con niveles de riesgo distintos que el resto de las IMF.

En lo que respecta a la captación de ahorros para el año 2005, la información relevada desde las IMF autorizadas para realizar esta actividad se presenta en el cuadro siguiente:

<b>CAPTACIÓN DE AHORROS</b>		
<b>-Año 2005-</b>		
<b>Tipo de instrumento</b>	<b>Operaciones</b>	<b>Monto (Millones de u\$s)</b>
Libretas de ahorro	488.393	112,6
Depósitos a plazo	22.369	56,8
Cuentas vista	43.987	1,1
Cuentas corriente	2.029	4,5
<b>TOTAL</b>	<b>556.778</b>	<b>175</b>

FUENTE: Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile, 2005.

## **El Banco Estado**

El Banco Estado de Chile ha asumido un rol primordial en el desarrollo de las microfinanzas. En el año 1996 inició un Programa especializado denominado BancoEstado Microempresas orientado a los sectores microempresarios que se encontraban excluidos del sistema financiero.

En efecto, se activó el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE), administrado y representado por el Banco Estado, destinado a garantizar los créditos que las instituciones financieras públicas o privadas y el

Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) otorgan a los pequeños empresarios (art.1).<sup>24</sup>

El Fondo beneficia a los pequeños empresarios que tengan proyectos de inversión o de operaciones financieras cuyas ventas no superen ciertos montos máximos y personas jurídicas sin fines de lucro, sociedades de personas y otras organizaciones a las que se refiere la Ley 18.450, sin exigirse un monto mínimo de ventas. La supervisión se encuentra a cargo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras -SBIF-(Art. 10)<sup>25</sup>

Por su parte, el Servicio de Cooperación Técnica – SERCOTEC Es un organismo creado con impulso del Gobierno de Chile, como el resto de las Instituciones microfinancieras, cuyo objeto es promover la asociatividad de los pequeños y micro empresarios, a fin de generar mejores condiciones para el desarrollo de sus negocios como el de sus asociados.<sup>26</sup>

Finalmente, vale mencionar el Fondo Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) que fue creado por la Ley N° 18.989 en 1990 y opera como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyo fin es financiar programas, planes, proyectos y actividades de desarrollo social (art. 7).

Este Fondo financia actividades que tiendan a erradicar la pobreza extrema y el desempleo, diseñar y ejecutar programas para solucionar problemas de pobreza, procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los sectores de más bajos recursos, entre otros (art.9).

Dicho organismo deberá primar la asignación de recursos a aquellos sectores más pobres que provengan de zonas o localidades marginales y aisladas geográficamente.

El Fondo podrá realizar sus actividades mediante contratos públicos o privados. Las personas que contraten con el Fondo deberán tener su domicilio en

---

<sup>24</sup> [www.fogape.cl](http://www.fogape.cl)

<sup>25</sup> [www.sbif.cl](http://www.sbif.cl)

<sup>26</sup> [www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl)

esa región en la cual se desarrollará el microemprendimiento, quienes deberán incorporarse al registro creado a tal efecto (art.10).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> [www.fosis.cl](http://www.fosis.cl)

## • ESPAÑA

El microcrédito en España se lleva adelante a través de tres tipos de agentes:

- **Entidades Financieras**, principalmente cajas de ahorro.
- **Programas implementados desde el Gobierno**, dentro de los cuales se destaca la Línea de Microcréditos del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el Programa de Microcréditos para Mujeres Emprendedoras y Empresarias del Instituto de la Mujer.
- Organizaciones no Gubernamentales.

### OPERADORES MICROFINANCIEROS EN ESPAÑA

BANCOS	CAJAS DE AHORRO	ONGs
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Líneas propias</li> <li>• Intermediarios de Líneas del Estado.</li> <li>• 4 Operadores Activos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 Operadores Activos</li> <li>• Aplican instrumentos de obra social.</li> <li>• Proximidad al sector social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centradas en servicios no financieros.</li> <li>• Sin capacidad jurídica de otorgar microcréditos.</li> </ul>

**FUENTE:** adaptado de Microcréditos en España – Caixa Catalunya y Fundación UN SOL MON (2005) y LACALLE CALDERON, Maricruz y RICO GARRIDO, Silvia – Laboral Volumen 4 Número 23 (2006).

El mercado potencial español para este tipo de servicios se estima en 100.000/200.000 clientes, alcanzando actualmente a casi 5.000 beneficiarios que toman créditos por un monto promedio de 12.000 Euros. La relación entre mercado potencial y actual habla a las claras de augurio de crecimiento a futuro de este instrumento para el corto y mediano plazo.

Actualmente, las mujeres son activas beneficiarias con una participación de casi el 70% de los microcréditos que se otorgan; destacándose además la figura del/la inmigrante. Este es un indicador que responde a la situación que enfrenta ese país donde residen entre 2 y 3 millones de extranjeros de los cuales un 70% son extracomunitarios y aproximadamente un 30% se encuentra en situación de irregularidad migratoria. Precisamente son los extranjeros los que lideran el 40% de las nuevas microempresas que se forman<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Según información del Seminario de Expertos de CEAMI – Madrid, Marzo de 2005.

Es de destacar que, en algunas IMF como el caso de Caixa Catalunya, el porcentaje de beneficiarios inmigrantes asciende al 52% de los prestatarios.

Las **Cajas de Ahorro** tienen un rol muy activo en este mercado habiendo realizado operaciones desde principios de la década por más de 36 millones de Euros, según se describe en el cuadro siguiente.

<b>MICROCREDITOS CONCEDIDOS EN ESPAÑA</b> (por parte de las seis principales Cajas entre 2002 y Octubre 2005)		
<b>Cajas de Ahorro</b>	<b>Financiación concedida</b> (millones de Euros)	<b>Nº de Operaciones</b>
Caixa Catalunya	6,53	719
BBK	1,68	278
Caixa Galicia	1,71	189
Caja Granada	2,33	242
La Caixa	19,5	1.363
C.A.I.	4,38	487

**FUENTE:** El libro Blanco del Microcrédito - Confederación Española de Cajas de Ahorro (2005).

La característica sobresaliente de los préstamos otorgados por las Cajas es que son individuales, no requieren aval ni garantía real y se otorgan con tasas de interés de mercado. Su estructuración se efectúa a partir de la relación con redes de apoyo con entidades sin fines de lucro de carácter público.

Por su parte, el fondeo de estas Cajas son sus propias Obras Sociales. Esto implica que "...los microcréditos no forman parte, por tanto, de la actividad de intermediación financiera de las Cajas..."<sup>29</sup>.

<b>CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS PRÉSTAMOS DE LOS PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS DE LAS CAJAS DE AHORRO EN ESPAÑA</b>	
Crédito Medio	Desde los 8.000 hasta los 15.000 Euros
Período de carencia	Entre 0 y 6 meses
Plazos máximos de reembolso	De 3 a 5 años
Tasa de interés actual	Entre el 4 y el 6%
Garantías	Sin garantías
Característica General	Préstamos individuales que se otorgan para la puesta en marcha de pequeñas empresas o microempresas que generen autoempleo y empleo

<sup>29</sup> LACALLE CALDERON, Maricruz y RICO GARRIDO, Silvia – Laboral Volumen 4 Número 23 (Junio 2006).

Principales requisitos del público objetivo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formar parte de colectivos sociales desfavorecidos y con especiales dificultades de inserción laboral (mujeres, inmigrantes, parados de larga duración, mayores de 45 años, hogares monoparentales, discapacitados, minorías étnicas y otras personas en sí).</li><li>• No tener acceso al sistema financiero formal por falta de avales o garantías.</li><li>• Tener espíritu emprendedor y disponer de una iniciativa empresarial viable.</li></ul>
---	---

**FUENTE:** PLA, Agosto – 2006.

En el caso de las líneas ofrecidas por el Estado y que fueron mencionadas más arriba, el trabajo se efectúa en coordinación con entidades financieras y ONG.

En el caso de la línea de su microcréditos, el Instituto de Crédito oficial, bajo el lema "tu palabra es tu aval", financió en 2005 casi 1.100 proyectos de los cuales el 50% pertenecían a mujeres. En estos últimos años, el monto prestado ha superado los 20 millones de Euros.

Con objetivos similares, se ha implementado el Microcrédito para Mujeres Emprendedoras, a través de aportes conjuntos del Ministerio de Economía y La Caixa, recibiendo también colaboración de diversas organizaciones empresariales de mujeres. El programa es cofinanciado por el Fondo Social Europeo.

## **II.5.- EVOLUCION Y SITUACIÓN ACTUAL EN LA ARGENTINA**

Como ya se ha visto en apartados anteriores, el sector de microfinanzas en nuestro país, no ha tenido el alto nivel de inserción y desarrollo que se observa en otros países latinoamericanos.

Según algunos especialistas en el tema, esta situación se debería a que las características socioculturales de la población y la tipología de pobreza en Argentina han sido muy distintas respecto de lo observado en el resto de la región.

No obstante ha quedado evidenciado, especialmente luego de la crisis socioeconómica de 2001, que dicha tesis no sería totalmente correcta, toda vez que el tejido social y los altos niveles de pobreza han permitido en estos últimos años un crecimiento notable de la cantidad de entidades abocadas a la asistencia de micro emprendedores; las cuales adicionalmente están teniendo un relativo éxito en sus objetivos.

De esta manera, durante los noventa y en los últimos años, surgieron las primeras organizaciones sin fines de lucro orientadas a fomentar el financiamiento de los sectores de menores recursos, existiendo en la actualidad más de un centenar de instituciones en el país dedicadas a esta actividad.

Así también, el Estado Nacional desarrollo Programas y acciones tendientes a posicionar el microcrédito como estrategia de superación de los problemas de pobreza y desocupación interna.

En este marco, en el presente Capítulo se efectúa una somera descripción de la situación a nivel nacional, detallando los principales programas implementados por el Estado y la situación de las IMF y las metodologías utilizadas.

## • Rol del Estado Nacional

El Estado Nacional si bien no tuvo un rol activo de preponderancia durante la buena parte de la década del noventa en lo que hace al impulso del microcrédito, durante los últimos años ha tendido a revertir esa situación, demostrando mayor interés en los beneficios generados por disponibilidad de asistencia a los excluidos del sistema financiero tradicional.

De esta manera, presenta entre sus principales logros, los siguientes:

- Creación del Fondo de Capital Social S.A. (FONCAP);
- Implementación del Fondo Nacional para la creación y Consolidación de Microemprendimientos (FOMICRO).
- Plan de Desarrollo Social y Economía Social "Manos a la Obra"

El **Fondo de Capital Social** es una sociedad anónima cuya finalidad es la administración de fondos fiduciarios, administrando actualmente un Fondo, constituido en 1997 inicialmente con aportes del Estado Nacional. El Directorio de FONCAP está compuesto por representantes del sector privado, quienes cuentan con el 51% del paquete accionario, y representantes del Estado, con el 49% restante. Su objeto ha sido eliminar las barreras de acceso al crédito para el sector de la microempresa de menores recursos económicos, apoyando su organización y su articulación con los demás sectores de la sociedad y actuando como banca de segundo piso.

Por su parte, el **Fondo Nacional para la creación y Consolidación de Microemprendimientos (FOMICRO)** es un programa coordinado por el Banco de la Nación Argentina (BNA) y la Subsecretaría PyME. Está destinado a la creación de unidades productivas de bienes y/o servicios por parte de grupos de trabajadores desocupados y subocupados, y a la consolidación de microemprendimientos existentes.

Además de créditos a baja tasa y a sola firma, FoMicro dispone (a través de una red de organizaciones sociales) de herramientas de asesoramiento a los

beneficiarios, a quienes se les brinda capacitación y orientación para asegurar el buen desarrollo de las empresas beneficiadas.

El proyecto está a cargo de Organizaciones no Gubernamentales que realizan las tareas de promoción, apoyo para la formulación de planes de negocio, aprobación del proyecto, capacitación, acompañamiento y asistencia técnica a los aspirantes y prestatarios.

A cada Organización se la otorga un cupo que actualmente es de \$50.000.- por trimestre como máximo a financiar. Estas entidades, luego de identificar el potencial prestatario, colaborar en el armado del proyecto y darle una aprobación preliminar, lo remite al Banco de la Nación Argentina quien decide respecto de la liberación de los fondos solicitados.

<b>FOMICRO</b>	
<b>Estado de situación al 18/01/06</b>	
<b>INDICADOR</b>	<b>CANTIDAD</b>
Proyectos presentados 2004/2005	4.367
<b>Viables</b>	<b>1.621</b>
No viables	1.322
Otros motivos (desistidos, devueltos, etc.)	1.424

**FUENTE:** Banco de la Nación Argentina

El **Plan de Desarrollo Social y Economía Social "Manos a la Obra"** ha sido implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y tiene entre sus objetivos, brindar "*...Apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, a cadenas productivas, a servicios a la producción y a los Fondos Solidarios para el Desarrollo...*".

Los fondos destinados a microcréditos en el marco de este Programa son otorgados a la entidad administradora, como institución dedicada a la microfinanzas, en carácter no subsidiario monetario no reintegrable, destinado a la constitución de un fondo para otorgar pequeños créditos a emprendimientos productivos y servicios individuales y familiares.

Los beneficiarios del mismo son emprendimientos orientados a la producción de bienes y servicios, a partir de la conformación de grupos con garantías solidarias, y su destino debe ser la adquisición de capital de trabajo, activos patrimoniales, refacciones, insumos, o cualquier otro empleo de carácter productivo y sustentable.

Es importante destacar que el rol de este Organismo, en relación con el desarrollo del mercado microcrediticio, tenderá a tomar mayor relevancia durante los próximos meses a partir de la implementación de la Ley de Promoción del Microcrédito de reciente sanción y sobre la que se ha expuesto en el Capítulo II.

- **Situación de las IMFs a nivel nacional**

Es importante destacar en este aspecto que, a diferencia de lo que sucede tanto en países latinoamericanos como europeos, la Argentina no dispone actualmente de una única red de IMFs que concentre información y viabilice inquietudes, lo que dificulta de manera muy significativa la disponibilidad de información sectorial cuantitativa.

La primera de estas Entidades es una iniciativa de FONCAP S.A. mientras que la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM) funciona desde hace aproximadamente un año, como iniciativa de varias instituciones del sector, con el objetivo de fortalecer a las entidades de microcrédito a través del trabajo conjunto sobre temas comunes, para potenciar y desarrollar las microfinanzas en el país. La red agrupa 13 instituciones, 8 entidades de microcrédito (Alternativa 3, Entre Todos Asociación Civil, Fundación Provivienda Social, Fundación Grameen Mendoza, FIE, Fundación Progresar, Banco Mundial de la Mujer y FIS) y 5 instituciones de apoyo al sector (GPS, Comisión de Trabajo Pro Bono e Interés Público del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Fundación Telefónica, Foncap y Etimos) y cuenta también con el apoyo de la Fundación Ford.

Si bien existen iniciativas muy positivas en este sentido como RIFIM – Registro único de Instituciones de Financiamiento a la Microempresa y al Pequeño

Productor- y RADIM –Red Argentina de Instituciones de Microcréditos-, la información disponible aún es parcial y en muchos casos no es de acceso público.

En base a esto, y a fin de iniciar el análisis vinculado con el accionar de las IMF en nuestro país, se ha efectuado una primera selección de entidades que participan en microfinanzas a partir de los datos relevados por RIFIM y a los beneficiarios de FOMICRO. Si bien la información es parcial, permite apreciar la magnitud del desarrollo de instituciones de este tipo en Argentina. Evidentemente, uno de los desafíos del corto plazo será disponer a nivel oficial de información fidedigna y certera sobre estos aspectos.

<b>INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS IDENTIFICADAS EN ARGENTINA</b>		
<b>Provincia</b>	<b>RIFIM<sup>30</sup></b>	<b>FOMICRO</b>
Ciudad de Buenos Aires	32	18
Buenos Aires	41	89
Catamarca	2	6
Chaco	4	7
Chubut	2	2
Córdoba	13	15
Corrientes	8	5
Entre Ríos	3	17
Formosa	3	4
Jujuy	10	13
La Pampa	2	9
La Rioja	0	5
Mendoza	6	3
Misiones	7	9
Neuquén	3	6
Río Negro	4	6
Salta	7	11
San Juan	2	3
San Luis	4	3
Santa Cruz	2	2
Santa Fe	12	22
Santiago del Estero	4	10
Tierra del Fuego	0	2
Tucumán	6	8
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>	<b>275</b>

**FUENTE:** elaboración propia en base a datos de FOMICRO y RIFIM.

**NOTA:** en el caso de las entidades relevadas de RIFIM solo se han tenido en cuenta las que declaran realizar actividades de financiamiento.

<sup>30</sup> Registro único de Instituciones de Financiamiento a la Microempresa y al Pequeño Productor.

Como surge del cuadro anterior y con las reservas ya efectuadas respecto de la cobertura y alcances de la información disponible, lo cierto es que la actividad en nuestro país ha comenzado un sendero de desarrollo muy importante.

Por otra parte, a los datos anteriores hay que agregar que Grameen Argentina, como réplica a nivel nacional del Grameen Bank de Bangladesh cuenta con 15 réplicas distribuidas en todo el país<sup>31</sup>.

Un dato de interés a destacar es que más allá de las diferencias en número, en los dos casos entre el 40% y el 50% de las entidades se encuentran concentradas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Esto no es extraño toda vez que la población objetivo, entendiendo a ésta como los segmentos poblacionales más afectados por el desempleo y la pobreza, encuentra una marcada concentración en el conurbano de la Ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>31</sup> La distribución de las mismas se verá más adelante al analizar la experiencia Grameen en nuestro país.

## II.6.- EL POSICIONAMIENTO DEL SECTOR BANCARIO COMERCIAL

Si bien las posibilidades de prestación de servicios microfinancieros por parte del Sector Bancario Comercial están acotadas por la regulación prudencial vigente, tema sobre la cual ya se ha profundizado a lo largo de este Documento, diversas entidades han iniciado un análisis de superación de las mismas tendientes a lograr un posicionamiento privilegiado ante un eventual desarrollo local de este tipo de este mercado.

Los incentivos para la búsqueda de dicho tipo de posicionamiento poseen tanto componentes coyunturales locales como un atractivo trasfondo representado por exitosas experiencias de “*downscaling*” de la banca comercial a nivel internacional. Por el momento, el accionar de la banca comercial local en cuanto a dicho proceso de posicionamiento se ha limitado al establecimiento de convenios de cooperación técnica y financiamiento de IMFs; éstas con cierta trayectoria y carteras significativas para el tamaño del sector de las microfinanzas local.

Si bien el mencionado posicionamiento se encuentra limitado, entonces, al financiamiento de segundo piso y cooperación técnica, y aún sin perspectivas inmediatas de llevar adelante procesos de “*downscaling*” similares a los observados en otros países, existen numerosos elementos que justifican la posición actual de la banca comercial; entre ellos se destacan los siguientes:

- **Las microfinanzas como rama de negocios en rápida expansión.** El rápido desarrollo experimentado por las microfinanzas en todo el mundo, y el rol activo mostrado por la banca comercial en las regiones con sistemas de microfinanzas más evolucionados, ubican a esta actividad como una rama de negocios potencialmente atractiva y sobre la cual las entidades desean conservar posibilidades de posicionamiento rápido en cuanto las condiciones regulatorias lo permitan.
- **Evidencia de bajo impacto del “*riesgo mora*”.** Los recursos informáticos disponibles, y las técnicas en la administración de carteras, permiten un

rápido saneamiento de las carteras crediticias, generando una tasa de quebrantos que no resulta tan elevada como haría suponer la escasez de garantías suministrada por los prestatarios. A su vez, la tasa de quebrantos se encuentra fuertemente correlacionada con el ciclo económico, el cual luego de cinco años de auge, ha ayudado a reducir los niveles de morosidad.

- **Bajos costos de ingreso vía IMFs.** Los costos asociados con una primera incursión en esta nueva rama de negocios financieros son, por el momento, evitados mediante el financiamiento de IMFs especializadas preexistentes. Asimismo, se da la dualidad de un desarrollo aún muy prematuro en cuanto al tamaño de las carteras de créditos de las IMFs locales y una enorme liquidez del sistema financiero nacional. Esta situación prácticamente elimina el costo de oportunidad del ingreso de los bancos comerciales a las microfinanzas a través del financiamiento de las IMFs.
- **Captación de nuevos clientes actualmente excluidos del sistema tradicional.** La capitalización y asociación con IMFs constituye una vía muy efectiva, y de bajo costo, para la obtención de información valiosa sobre perfiles de riesgo individuales. Las altas tasas de informalidad laboral dejan una amplia porción de la población fuera del sistema bancario comercial aún, en muchos casos, con niveles de ingreso correspondientes a individuos clasificables como buenos sujetos de crédito. La detección de tales potenciales clientes puede ser llevada a cabo mediante la construcción de historiales de comportamiento crediticio de quienes toman préstamos en instituciones de microcrédito.

Además del fondeo de IMFs llevado adelante por la banca pública comercial<sup>32</sup>, sobre lo cual se abordó previamente, existe un creciente número de entidades privadas que ya ha realizado este tipo de incursión en las microfinanzas, tales como HSBC, BANCO RIO, SUPERVILLE y CREDICOOP entre otras, a lo que se agrega el caso del BNA con su programa FOMICRO que ya ha sido motivo de análisis en otro capítulo.

---

<sup>32</sup> Entre otras instituciones, las de mayor renombre son, BANCO NACIÓN, a través de FOMICRO, y BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, a través de FUERZA SOLIDARIA.

Los siguientes casos con trascendencia pública constituyen testimonios que corroboran lo afirmado hasta el momento:

### **BANCO RIO**

Durante 2006 el Banco RIO y la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (RADIM) firmaron un convenio de cooperación a través del cual el Banco evaluará alternativas de financiamiento a las Instituciones de Microcrédito adheridas a RADIM quien por su parte, contribuirá con sus conocimientos técnicos y experiencia para la implementación del convenio marco.

La duración del convenio marco es, en esta primera etapa, de dos años y el monto total a aportar por parte del Banco es de hasta un millón de pesos.

### **BANCO COLUMBIA**

Durante 2006, el Banco Columbia decidió armar una línea de préstamos bajo la modalidad "microcréditos". Para eso firmó un acuerdo estratégico con la ONG Acción Internacional, que fondeó con un millón de dólares esta operatoria. Para las autoridades del Banco "el proyecto está enfocado a pequeños emprendimientos, que actualmente están demandando créditos de 2.500 pesos en promedio, y están realizando a razón de 400 operaciones mensuales, básicamente en las zonas de Liniers, Quilmes y Lomas de Zamora".

Para dirigir esta línea de negocios el Banco tomó el "know how" de especialistas bolivianos, el país de América latina donde más fuerte está instalada esta modalidad crediticia. Junto a los microcréditos, el Columbia presentó ayer líneas de préstamos personales para monotributistas de todas las categorías.

Según los Directivos de la Entidad "...el banco siempre atendió al público de sectores de bajos ingresos, así que esto es una extensión natural de nuestro negocio. Sabemos que no podemos ir hacia arriba en la escala socioeconómica, así que decidimos mirar para abajo. Apuntamos a que los pequeños comercios que hoy están en la informalidad puedan ingresar al mercado financiero".

## **CAPITULO III**

### **EL MICROREDITO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

#### **Características del Mercado y Rol del Estado**

### III.1.- OFERTA Y DEMANDA DE MICROCRÉDITOS A NIVEL PROVINCIAL

El sector de las microfinanzas se caracteriza, al igual que el sector de servicios financieros tradicionales, tanto por una extrema atomización de la demanda como, tal como se verá más adelante, por una notable concentración de la oferta. Estas diferencias estructurales, de cada lado del mercado, establecen metodologías particulares para la obtención y procesamiento de la información de acuerdo al sector sobre el que se desee hacer foco. Mientras la información relativa a la oferta de microcréditos se encuentra disponible mediante la individualización y contacto con las IMFs, la generación y disponibilidad de información relativa a la demanda resulta asequible únicamente mediante inferencias en base a muestras disponibles por las mismas IMFs y/o encuestas realizadas a tal fin.

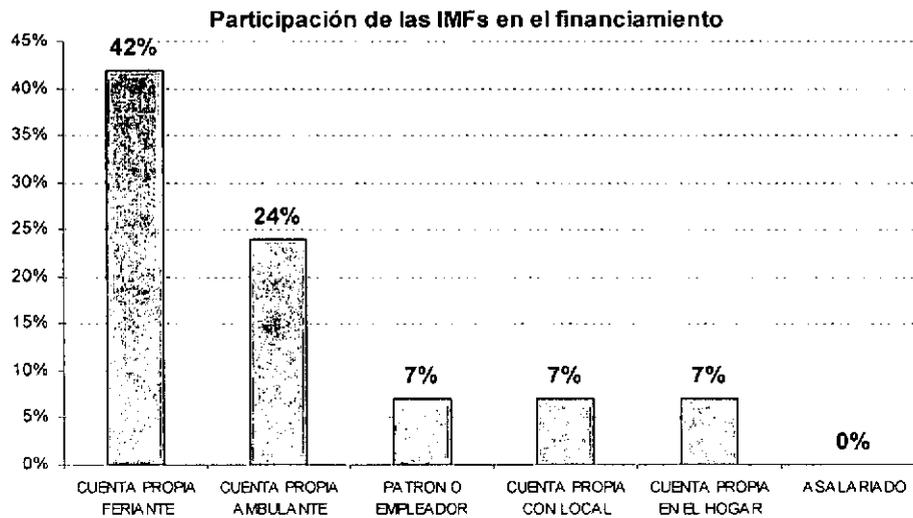
En relación con la demanda, existen dos vías de análisis. Por un lado, el estudio de los perfiles de demandantes activos de microcréditos, aquellos que contactan IMFs y llevan a cabo solicitudes de préstamos para la atención de necesidades de consumo o inversión. Esta información se encuentra a disposición de las instituciones y, de hecho, es utilizada por las mismas para el diseño de nuevos productos crediticios y servicios complementarios al financiamiento. Por otra parte, existe una demanda latente que, presentando las mismas características de perfil y riesgo similares a actuales micro prestatarios, desearía contar con asistencia financiera en el corto plazo. La cuantificación de esta demanda "oculta" resulta crucial para el cálculo de la demanda potencial de microcréditos en la Provincia de Buenos Aires.

La Fundación Andares<sup>33</sup> presentó en Abril de 2007 un estudio que, hasta el momento, constituye el aporte más significativo para la estimación de la demanda potencial de microcréditos en territorio bonaerense. Este estudio<sup>34</sup>, que se circunscribe al conurbano bonaerense, estima que la cantidad de población ocupada que tomó créditos de algún tipo durante los 12 meses anteriores asciende a 933 mil

<sup>33</sup> Andares – Fundación para el Desarrollo de las Microfinanzas. [www.fundacionandares.org](http://www.fundacionandares.org)

<sup>34</sup> Demanda Potencial de Microcrédito en el Conurbano Bonaerense. Fundación Andares. Abril 2007.

personas. De éstos, "poco más de 670 mil corresponden a créditos tomados por población asalariada, en tanto que los 260 mil restantes se distribuyen entre trabajadores por cuenta propia y patrones o empleadores"<sup>35</sup>. El siguiente cuadro expone la proporción del financiamiento proveniente de instituciones de microcréditos para cada una de las categorías ocupacionales.

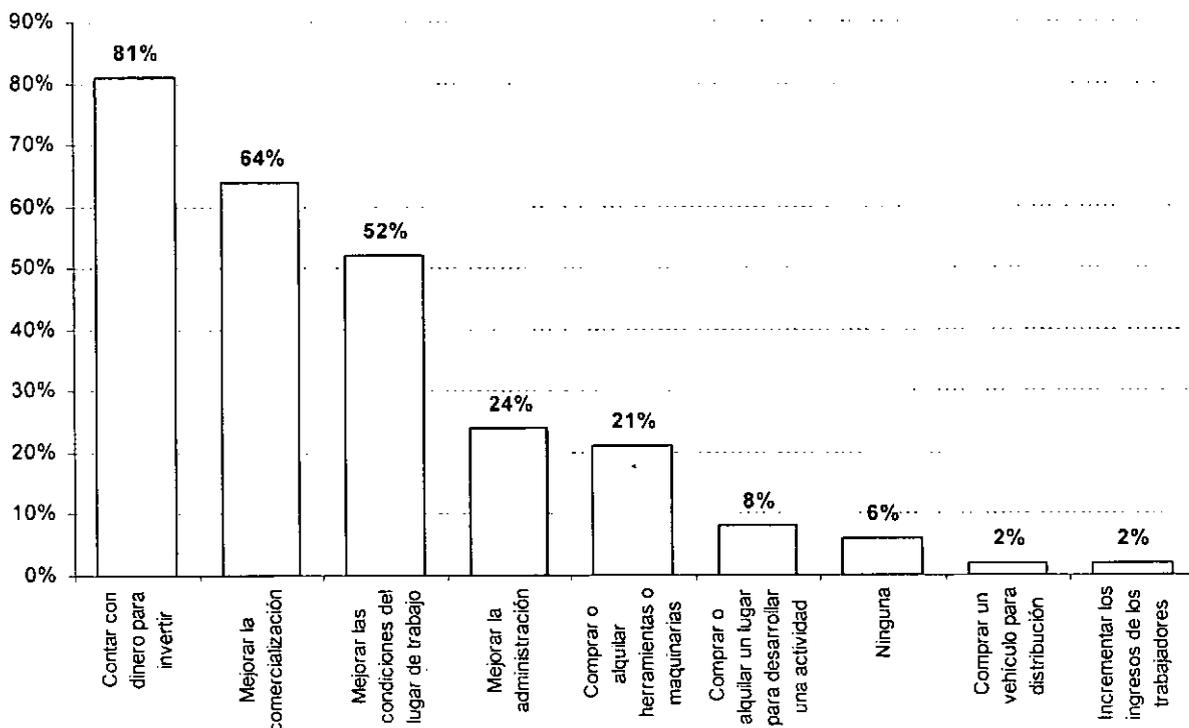


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Fundación Andares. Demanda Potencial de Microcrédito en el Conurbano Bonaerense.

Según este informe, considerando a los titulares de créditos activos, tanto como quienes tomaron al menos un crédito durante los 12 meses anteriores, el financiamiento a través de instituciones de microcréditos habría alcanzado a 24 mil prestatarios del conurbano. Asimismo, el siguiente gráfico expresa el impacto que los microcréditos con fines productivos provenientes de IMF's han tenido sobre las unidades económicas tomadoras de fondos.

<sup>35</sup> Demanda Potencial de Microcrédito en el Conurbano Bonaerense. Fundación Andares. Abril 2007.

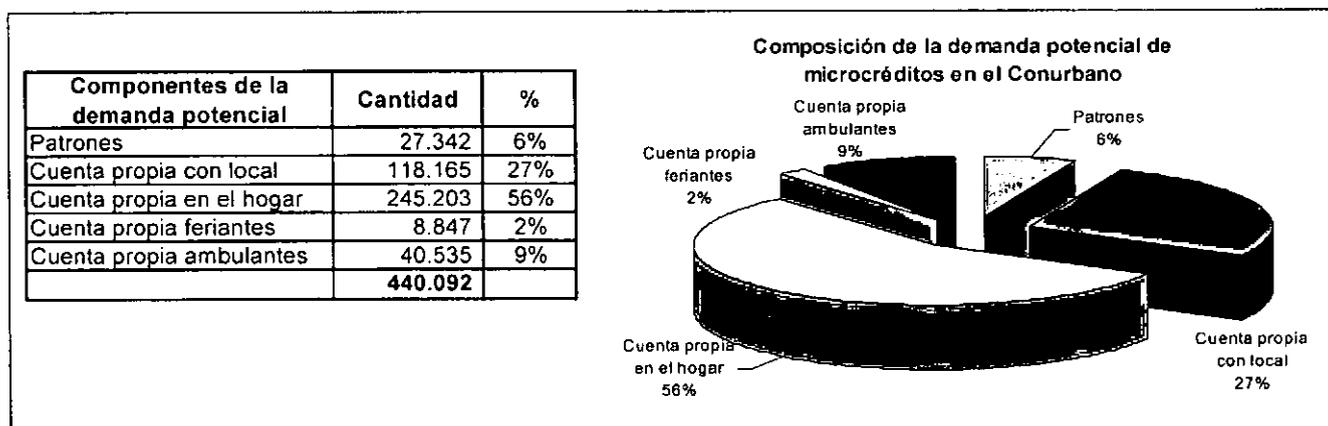
**Impacto de los Créditos otorgados por IMFs en Unidades Económicas**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Fundación Andares. Demanda Potencial de Microcrédito en el Conurbano Bonaerense.

Por otra parte, el informe de referencia sostiene, como resultado de sus estimaciones, que *“la demanda potencial de microcrédito en el Conurbano Bonaerense ascendería a 440 mil trabajadores”*. Asimismo, *“unas 68 mil personas podrían incluirse a la demanda potencial si se produjeran cambios desde la oferta referidos a disminución de tasa, ampliación de plazos o incremento en los montos ofrecidos”*.

El siguiente cuadro expresa los resultados obtenidos en el citado estudio.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Fundación Andares. Demanda Potencial de Microcrédito en el Conurbano Bonaerense.

Si bien los resultados expuestos se circunscriben al ámbito del conurbano, dejando fuera del análisis grandes concentraciones de demanda de microcréditos como las de La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca, permite obtener una idea del margen de crecimiento posible para los microcréditos en la Provincia. Muy posiblemente, la relación 1 a 20, entre monto financiado por IMFs y la demanda potencial sea replicable en otros puntos de la geografía provincial.

Con motivo del presente Proyecto, las características y magnitudes de la demanda de microcréditos pudieron ser observadas a través de la realización de encuestas a IMFs de distintas localidades de la provincia. Como se mencionó previamente, esta metodología se limita a observar la demanda desde el punto de vista de la oferta, brindando información censal sobre prestatarios activos e históricos pero sin avanzar formalmente sobre una cuantificación de la demanda potencial.

- **Distribución de las IMFs en la Provincia De Buenos Aires**

Al igual que sucede a nivel nacional, la información provincial no se encuentra sistematizada ni existen bases homogéneas que releven la misma.

Más allá de esto, y en función de la información ya analizada, se ha efectuado una evaluación de la distribución geográfica de las mismas que se presenta en el cuadro siguiente.

<b>PROVINCIA DE BUENOS AIRES DISTRIBUCIÓN DE IMF IDENTIFICADAS</b>		
<b>Localización</b>	<b>RIFIM</b>	<b>FOMICRO</b>
Conurbano bonaerense	59%	61%
Interior Provincial	41%	39%

**FUENTE:** elaboración propia en base a datos de FOMICRO y RIFIM.

**NOTA:** a los efectos del cálculo, el Partido de la Plata ha sido considerado dentro del Conurbano Bonaerense.

Si bien la distribución anterior resulta lógica desde el punto de vista social, en función de los comentarios efectuados más arriba respecto de la evidente

relación entre polos de pobreza y desocupación y trabajo de IMF, resulta relevante observar que en el interior de la Provincia también existe una clara tendencia a la conformación de organizaciones de asistencia financiera a los sectores de menores recursos.

Es importante resaltar que, más allá de esto, la información desagregada del interior provincial permite verificar que las grandes ciudades como Mar del Plata y Bahía Blanca tienen preponderancia en cantidad respecto del resto de las localidades del interior provincial, donde se radican una o a lo sumo dos IMF por Municipio.

#### • **Análisis de situación de las IMFs encuestadas**

Teniendo en cuenta la falta de sistematización de información respecto de la oferta, y/o la desactualización de la misma en algunos casos, se efectuó un relevamiento a través de entrevistas personales a representantes de diversas IMF distribuidas en el interior provincial. Esto ha permitido:

- Relevar en todos los casos una serie de indicadores actualizados que posteriormente fueron sistematizados y homogeneizados.
- Contar con la suficiente flexibilidad en la relación entrevistado-entrevistador, de tal manera que no se perdieran elementos trascendentes para el análisis.
- Eficientizar la utilización del tiempo y los recursos en la medida que el logro de un formulario completo con la información requerida resultó un indicador de éxito de dicha entrevista.

A partir de ello, y teniendo en cuenta la distribución geográfica que se presentó anteriormente, se efectuaron encuestas tanto a representantes de IMF en el conurbano bonaerense como en el interior provincial.

Las IMF seleccionadas se detallan en el cuadro siguiente. Como puede observarse, la selección de las mismas abarca un amplio abanico de entidades, no

solo por su distribución geográfica sino también por la tipología jurídica mediante la cual se han conformado.

En este sentido, si bien prevalecen las Asociaciones Civiles, es interesante el número de Sociedades Anónimas. En buena parte, ello estaría explicado por la inexistencia de un marco jurídico específico para la actividad y las limitaciones desde el punto de vista organizacional que presentan algunas figuras. Esto incide también de manera significativa sobre las IMF de mayor tamaño, dado que son efectivamente estas las que toman la figura de sociedad comercial para desarrollar la actividad.

Los siguientes datos también permiten apreciar lo novedoso de la actividad a nivel provincial, lo cual se condice con lo comentado más arriba respecto de la situación en Argentina. Evidentemente, buena parte de las IMF que actualmente desarrollan actividades, se han organizado a partir de la crisis económica nacional de fines de la década pasada y principios de la actual.

<b>IMFs ENTREVISTADAS</b>			
<b>Nombre</b>	<b>Ámbito geográfico de trabajo</b>	<b>Tipo jurídico</b>	<b>Año del primer microcrédito</b>
Fondo de Inversión social	Monte Grande (Esteban Echeverría)	Sociedad Anónima	1997
Grameen Réplica Azul	Ciudad de Azul	Asociación Civil	2003
Centro IDEB Moreno	Partido de Moreno	Asociación Civil	2001
FIE Gran Poder	La Matanza, Esteban Echeverría, Capital, Avellaneda, Florencio Varela, Morón	Sociedad Anónima	2001
Cáritas Bahía Blanca	Ciudad de Bahía Blanca	Asociación Civil	2002
Caminos	Ciudad de Azul	Asociación Civil	2006
Instituto Municipal de Desarrollo Social	Partido de La Matanza	Gubernamental	2004
Carta Austral	Gran La Plata, Brandsen, Magdalena, San Pedro y Escobar	Sociedad Anónima	2004
Asociación Balcarce para el desarrollo local	Partido de Balcarce	Asociación Civil	2003

Ligas de Ama de Casa y Defensa del Consumidor de Necochea	Partidos de Necochea, San Cayetano, Lobería	Asociación Civil	2004
A.P.A.N.D.	Partido de General Pueyrredón	Asociación Civil	2005
CIMA – Centro de Investigaciones Microeconómicas Alternativas	Ciudad de Mar del Plata	Asociación Civil	2004
Unión del Comercio la Industria y la Producción	Ciudad de Mar del Plata	Asociación Civil	2004
Cámara de Microempresarios Marplatenses	Ciudad de Mar del Plata	Asociación Civil	
Fundación Alternativa Tres	Partido de Malvinas Argentinas	Asociación Civil	2000

**FUENTE:** elaboración propia en base a entrevistas.

Es importante destacar que, al momento de efectuar las entrevistas se informó a cada una de las IMF el compromiso de cumplir con la Ley de Secreto Estadístico. Por lo tanto, en los apartados siguientes, se presenta información sobre aspectos cuantitativos y cualitativos de las mismas, en muchos casos agregada, a fin de dar cumplimiento con el compromiso asumido al respecto.

#### • Resultados obtenidos

La información relevada de las IMF encuestadas, detalladas en el apartado anterior, indican que las mismas administran actualmente una cartera activa global del orden de los 30 millones de pesos, distribuida entre casi 10 mil créditos activos. Esto resulta en un monto promedio de los créditos otorgados de \$3.000, tal como lo detalla el siguiente cuadro.

<b>SITUACION DE LA CARTERA DE CREDITOS</b> - total de la muestra-	
Cartera Activa	\$30,3 millones
Cantidad de Créditos	\$9.881.-
<b>MONTO PROMEDIO</b>	<b>\$3.068.-</b>
Monto Mínimo promedio identificado	\$400.-

Monto máximo promedio identificado	\$19.000.-
------------------------------------	------------

**FUENTE:** elaboración propia en base a entrevistas.

Respecto de estos indicadores, es necesario resaltar una particularidad. Como puede observarse en el cuadro anterior, el rango entre los créditos de menor monto y los superiores es muy importante, y lleva inclusive a pensar que este último valor (\$19.000.-) no es representativo de una cartera microfinanciera.

Es importante aclarar que dentro de estos montos y del relevamiento existen varias entidades que son canalizadoras de recursos estatales del Programa FOMICRO y/u otros Programas del Estado Nacional que manejan volúmenes unitarios mayores.

Por otra parte, el monto promedio de créditos también está influenciado por la presencia en el universo encuestado de algunas IMF muy grandes (p.e. FIE Gran Poder), algunas de las cuales poseen carteras promedio mayores, dado que inclusive no solo realizan operaciones de microcréditos con garantías solidarias sino también hipotecarias y prendarias.

Por todo lo anterior, es que el valor de \$400 como mínimo, se considera representativo de aquellas IMF promedio, que trabajan captando recursos de donaciones o canalizan fondos provenientes de organismos internacionales.

Más allá de esto, el valor promedio (\$3.000.-) se considera representativo del financiamiento en la Provincia, a partir de analizar las estructuras de costos de emprendimientos locales y las medias de créditos de otros países de la región.

La situación de canalización de fondos de diversos orígenes, entre ellos el Estado, se muestra en el cuadro siguiente. En el mismo puede observarse claramente como existe una importante preponderancia de IMF financiadas con dineros públicos.

De todas maneras, es muy importante que se registren a nivel provincial experiencias de captación de recursos de organismos internacionales, lo cual habla

de un cambio en la visión que los mismos tenían respecto de las posibilidades de desarrollo del sector hace algunos años.

Asimismo, es importante resaltar que una de las entidades encuestadas ha desarrollado un Fideicomiso para captar recursos financieros del mercado y destinarlos a la actividad microfinanciera.

<b>ORIGEN DE LOS FONDOS</b> - total de la muestra-	
<b>Origen</b>	<b>Cantidad de respuestas</b>
Intereses, cargos y comisiones	2
Créditos banca privada	1
Créditos banca pública	--
Aportes oficiales	6
Donaciones privadas	4
Organismos multilaterales	3

**FUENTE:** elaboración propia en base a entrevistas.

En lo que respecta a la eficiencia de gestión, el dato de créditos gerenciados por empleado resulta un indicador relevante, especialmente teniendo en consideración la importancia que la gestión de otorgamiento y seguimiento por parte del analista de crédito tiene en este tipo de operatorias.

Tal como lo expone el próximo cuadro, la mediana de 25 créditos por empleado pareciera un indicador importante respecto de la eficiencia. Para dicho cálculo se ha eliminado el valor máximo de 180 créditos ya que, no pareciera ser un dato relevante ni representativo de la situación que actualmente tienen las IMF en la Provincia de Buenos Aires.

<b>CREDITOS GERENCIADOS POR EMPLEADO/MIEMBRO DE LA IMF</b>	
Máximo	180
Mínimo	12
Intermedio	25

**FUENTE:** elaboración propia en base a entrevistas.

Continuando con el análisis de la situación del personal de las IMF como indicador relevante de eficiencia es interesante observar que la mayor parte de ellas optan por el voluntariado como estrategia de trabajo del personal.

El voluntariado es particularmente relevante en las Asociaciones Civiles dado que habitualmente actúan como intermediarias de dinero pero no cuentan con los recursos suficientes para armar una estructura de personal estable. Por otra parte, también existen algunas ONG que más allá de la estructura tiene plena convicción de que el sistema se debe llevar adelante a través de voluntarios y actores sociales interesados en cumplir tareas sin cobrar por ello. Esta es una de las premisas de Grameen Argentina que, en general no cuenta con personal asalariado por los motivos expuestos.

Esta es una cuestión que requiere una evaluación y discusión pormenorizada y profunda ya que, sin minimizar la posición de cada entidad al respecto, pareciera que el voluntariado si bien es una actividad loable y merecedora de mucho respeto hacia quienes lo practican, no queda suficientemente claro si es efectivo cuando hay que realizar tareas de seguimiento, evaluación y análisis como requieren las actividades de otorgamiento de microcréditos.

Evidentemente, esta es la posición que adoptan las entidades con mayor orientación comercial en la Provincia.

De todas maneras, aún las IMFs cuyos dirigentes se mantienen convencidos de las bondades de poseer un cuerpo de personal *ad-honorem*, destacaron la necesidad de generar fondos suficientes para cubrir ciertos gastos mínimos de funcionamiento, como ser los viáticos requeridos para el seguimiento *in-situ* de los proyectos financiados.

Como era de suponer, y fue finalmente confirmado, una gran cantidad de IMFs pequeñas –aunque ninguna mediana o grande- reciben de su propio staff, no sólo voluntad de servicio sino también fondos con los cuales afrontar gastos de transporte, comunicación y papelería.

SITUACION DEL PERSONAL	
Situación	Cantidad de respuestas
Relación de dependencia	4
Contratado	3
Voluntario	5

**FUENTE:** elaboración propia en base a entrevistas.

Evidentemente, el objetivo del microcrédito es una tarea de relevancia pero también de urgencia. Esto significa que los pobres que requieren iniciar una actividad no pueden esperar los tiempos burocráticos que en muchas ocasiones toma la llegada de la asistencia que, en la mayor parte de los casos, les permitirá generar ingresos para sustentar a su familia.

Es por ello, que el tiempo de otorgamiento puede ser considerado como un indicador de eficacia, creciente en la medida en que alcance su mínima expresión, sin perder de vista los objetivos que se deben contemplar para la entrega del crédito, tales como una adecuada evaluación del riesgo crediticio del solicitante y la viabilidad del proyecto presentado. Tal como se escuchó repetidamente durante las sucesivas entrevistas, *"el solicitante no encuentra el éxito al conseguir el crédito, sino al demostrar que pudo devolverlo"*.

Información sobre este indicador "tiempo de otorgamiento" a nivel provincial se presenta en el cuadro siguiente. Evidentemente, de los resultados surge la necesidad de mejorar los niveles de otorgamiento fundamentalmente por parte de los programas estatales.

DURACIÓN DE LA GESTION DE UN MICROREDITO - Tiempo entre la solicitud y el efectivo otorgamiento -		
Entidades vinculadas exclusivamente a Programas Estatales	Máximo	90 días
	Mínimo	20 días
	Intermedio	60 días
Entidades que administran fondos independientes	Máximo	1 semana
	Mínimo	3 días (en caso de renovación: inmediato)
	Intermedio	4-5 días

**FUENTE:** elaboración propia en base a entrevistas.

Como se ha mencionado en Capítulos anteriores, la cuestión del nivel de la tasa de interés es un fuerte tema de debate al analizar el mercado de microcréditos.

Como puede observarse a continuación, existe una amplia diferencia entre las tasas cobradas por Entidades que canalizan recursos públicos y aquellas que trabajan con fondos de inversores y/o propios.

Pareciera que las tasas de interés aplicadas por estas últimas entidades se acercan mucho más a la situación internacional, reflejando la existencia de costos financiados mediante el cobro de las mismas, situación que pareciera ser más representativa de una performance sujeta a verdaderos costos de transacción.

<b>TASAS DE INTERES ANUALES COBRADAS</b>		
Entidades vinculadas exclusivamente a Programas Estatales	Mínima	3%
	Máxima	7%
Entidades que administran fondos independientes	Mínima	20%
	Máxima	50%

**FUENTE:** elaboración propia en base a entrevistas.

Finalmente, respecto de la edad y género de los prestatarios, se observa que en el primer caso existe una amplia heterogeneidad de los destinatarios, aunque buena parte de las respuestas se concentraron entre los 20 y los 40 años. Respecto del género, si bien la mayor parte responde que no hacen diferencias, existe una alta tendencia a concentrar el crédito en mujeres.

- **Análisis de situación de otras Entidades seleccionadas que operan en la Provincia**

Más allá de los resultados y conclusiones a las que se ha arribado en el marco de las encuestas realizadas, se ha considerado apropiado en el presente Apartado realizar una presentación de algunas experiencias desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires en relación con los microcrédito.

Esto, a fin de disponer de información acerca de las variadas formas en que se pueden estructurar organizaciones promotoras de microcrédito así como también de la potencialidad de las mismas.

Para ello, se han seleccionado tres casos:

- **Grameen Argentina:** por su experiencia metodológica a nivel internacional (a través del Grameen Bank de Bangladesh) que le ha permitido posicionarse como institución modelo. Aunque en Argentina su desarrollo está totalmente acotado a áreas muy pequeñas.
- **Fundación PROTAGONIZAR:** se la seleccionó por ser una de las tantas ONG que desarrollan su actividad en territorio provincial. En este caso San Miguel.
- **Proyecto MUJERES 2000:** en este caso se eligió este modelo dado que ha sido desarrollado en el marco de la Universidad Católica Argentina, abriendo el camino a la universidad para participar de modelos de desarrollo del microcrédito.

### **Grameen Argentina**

La Fundación Grameen Argentina (FGA) se fundó en Septiembre de 1999 con el objeto de llevar adelante la visión de Graneen Bank en nuestro país: "Vivir en un mundo sin pobreza" y su cuya función es replicar el funcionamiento del Grameen Bank de Bangladesh.

El grupo de capacitadores de la FGA, que viajó a Bangladesh a fines de 1999 para recibir el entrenamiento que les permitió conocer a fondo todos los aspectos de la metodología, quedó habilitado para capacitar al personal que opera tanto las **Réplicas** en nuestro país como en los distintos países de América Latina que así lo requieran.

Las Réplicas son como filiales autónomas de la FGA que cuentan con un centro de atención directa a los potenciales prestatarios interesados en solicitar los préstamos, y que están a cargo de las ONGs asociadas. Para instalar las Réplicas del país, la FGA trabaja conjuntamente con las ONGs que se encuentren interesadas en aplicar el sistema de microcrédito Grameen, aprovechando de esta manera el conocimiento de las ONGs ya familiarizadas con el trabajo solidario en las localidades seleccionadas. Estas ONG deben procurarse los fondos necesarios

para constituir la masa prestable de dinero durante los primeros años, previo a estar en condiciones de tomar créditos.

De acuerdo a la información que brinda la Fundación, su metodología tiene las siguientes características:

- **Créditos individuales.** Los microcréditos están destinados sólo a personas pobres que residan en las zonas alcanzadas por la actividad de alguna de las réplicas.
- **Montos bajos.** El monto máximo de los microcréditos, en Argentina, es de \$500.
- **Garantía moralmente vinculante.** No se exige garantía material alguna.
- **Formación de grupos.** Si bien los microcréditos se otorgan para ser destinados a emprendimientos individuales es menester formar grupos de 5 personas del mismo sexo y sin parentesco, obligándose solidariamente unas con otras. Las solicitudes de préstamo deben ser aprobadas por todo el grupo. Esto crea responsabilidad y cooperación grupal que asegura el compromiso con el reembolso de los préstamos.
- **Aprendizaje de la metodología.** Los solicitantes deben seguir un curso de entrenamiento que les permita comprender al sistema y a su filosofía. Este proceso da la seguridad de que sólo los más necesitados y tenaces formarán el grupo.
- **Desembolsos escalonados.** Las entregas de los microcréditos son escalonadas: 2-2-1. Se extienden los préstamos a dos miembros del grupo, si reembolsan regularmente las primeras cuotas se les entrega a otros dos y luego al último.
- **Reuniones semanales.** Los reembolsos son semanales, lo que facilita el pago con una cuota mínima y permite el seguimiento continuo de la situación de los micro emprendimientos. Generalmente, los microcréditos se devuelven en 50 cuotas fijas semanales, incluyendo capital y un interés del 20% fijo anual aproximadamente.
- **Crecimiento.** Inicialmente el monto del préstamo es bajo, pero si la persona cumple íntegramente con la devolución del mismo puede renovarlo año tras

año por montos levemente superiores en cada ocasión. De esta manera, Grameen acompaña al paulatino mejoramiento económico de la persona.

- "El banco va a la gente". Las reuniones de centro se realizan en el lugar (aldea, barrio) en el que viven los prestatarios. Cada centro puede estar integrado por hasta 8 grupos, es decir, hasta 40 prestatarios.

La presencia de Grameen en la Provincia de Buenos Aires es importante ya que, como muestra el cuadro siguiente, posee 15 de las 29 réplicas que tiene a nivel nacional. En todos los casos el trabajo es voluntario y, de acuerdo a las distintas reuniones y conversaciones mantenidas con miembros de Grameen Central y de varias réplicas, la organización se encuentra en muchas réplicas en un momento de transición, especialmente debido al alejamiento de voluntarios y/o a las limitaciones propias del voluntariado vinculadas con la falta de tiempo de muchos de sus miembros.

<b>DISTRIBUCION DE REPLICAS GRAMEEN POR PROVINCIA</b>	
<b>Provincia</b>	<b>Cantidad de réplicas</b>
Buenos Aires	15
Chaco	4
La Pampa	2
La Rioja	1
Mendoza	1
Misiones	2
Neuquén	1
Río Negro	1
Santa Fe	2
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

9 de Julio, Pilar, Azul, Bahía Blanca, Tigre, Ezeiza, Florencia Varela, La Plata, Lanús, San Martín, Lomas de Zamora, San Isidro

**FUENTE:** elaboración propia en base a datos aportados por Grameen Argentina.

## Fundación Protagonizar

Inició su tarea en septiembre de 1999 con un proyecto piloto en el Barrio Mitre, zona peri urbana del Municipio de San Miguel, donde desarrolla sus actividades con voluntarios afines a la Iglesia Católica (amigos de la Fundación).

Según la institución, la misma "...se va desarrollando mediante el sistema ensayo/error que permite una capacitación y retroalimentación de sus actividades constantemente aunque con muy poca tecnificación..".

A partir de Enero de 2004, y ante el crecimiento de sus operaciones, comenzó a trabajar con personal a tiempo completo, capacitándolos en Centro América (El Salvador y Nicaragua), donde realizan pasantías en reconocidas instituciones.

Actualmente atiende cerca de 400 clientes y desea encarar un nuevo desafío que consiste en desarrollar una red de agencias estratégicamente ubicadas, con una base metodológica sólida y un marco conceptual con reglas operativas claramente definidas, que sean el denominador común entre cada Agencia.

La entidad cuenta con tres productos crediticios:

- **Crédito Solidario:** concedido a grupos de 4 a 6 microempresarios con más de 6 meses de antigüedad en el oficio, previamente calificados y evaluados por el Asesor de Créditos. Los miembros del Grupo Solidario se apoyan entre sí en caso de eventualidades y convierten ese apoyo en su principal garantía para los siguientes créditos. Clientes puntuales obtienen montos secuenciales; como una línea de crédito a medida de la capacidad de pago para cada cliente en monto, plazo y cuotas, que deben crecer con el tiempo. Usualmente el destino del crédito es para capital de trabajo.
- **Crédito Escalonado:** Producto innovado por PROTAGONIZAR, dirigido a un grupo de 3 personas con negocio propio donde pueden existir parientes directos. El crédito se les otorga de manera gradual, es decir primero a uno a las 4 o 5 semanas a otro y cuando concluye la devolución del primero llega el turno del tercero, al tiempo que cuando este ha cumplido con el 50%

de sus pagos vuelve a quedar habilitado el primero. Si bien para optar por esta metodología se debe formar un grupo de 3 personas el crédito como tal es individual, sólo que existe un momento en que las 3 personas pagan al mismo tiempo. Se trata de una combinación entre crédito individual y grupal. Se plantea los siguientes montos topes por ciclo:

<b>Ciclo</b>	<b>Monto tope p/cliente en pesos</b>	<b>Término máximo en semanas</b>
Primer	400	8 a 10 semanas
Segundo	600	14 semanas
Tercer	900	18 semanas
Cuarto	1300	22 semanas
Quinto	1.800	24 semanas
Sexto	2.400	26 semanas
Séptimo	3.000	28 semanas

**FUENTE:** Fundación protagonizar

En general, la forma de pago es estipulada con frecuencia semanal y podrá existir forma de pago quincenal para productores por excepción.

- **Crédito Individual:** Es un producto destinado a clientes antiguos que hayan trabajado en grupo al menos con cinco créditos, con mejor situación patrimonial y que pueden presentar garantías adicionales. Estos clientes suelen exponer un buen historial crediticio y perspectivas de crecimiento.

Condiciones del Préstamo: Montos y Plazos

<b>Ciclo</b>	<b>Monto mínimo en pesos</b>	<b>Término máximo en semanas</b>
Primera	900	16 semanas
Segunda	1500	20 semanas
Tercera	2.000	24 semanas
Cuarta	2.500	26 semanas
Quinta	3.000	28 semanas
Sexta	3.500	30 semanas
Séptima	4.000	30 semanas

**FUENTE:** Fundación protagonizar

Las Tasas de Interés, comisiones y otros cobros son fijados y modificados por la Comisión Directiva, medida propuesta por su Director Ejecutivo. La tasa de

interés corriente es de 5% mensual sobre saldos y la tasa de interés por mora es del 1.5% diario sobre la cuota de capital.

<b>FUNDACIÓN PROTAGONIZAR</b>	
<b>EL PROCESO DEL PRESTAMO</b>	
<b>Proceso /Etapa</b>	<b>Descripción</b>
1. Promoción y Charla Promocional	Mercadeo del producto, normalmente realizado en las calles y centros de comercio y barrios zonales. Incluye visitas a los puestos de trabajo para una pre-evaluación de los ingresos y activos de los clientes. Además, se refuerza con una charla informativa en la Agencia.
2. Solicitud del Préstamo	Incluye la conformación del grupo solidario y la captura preliminar de datos del cliente potencial
3. Evaluación	Inicio de los trámites del crédito, incluyendo la consulta del historial crediticio del cliente, contacto con referencias personales, revisión de documentación, balance, etc. de los miembros del grupo
4. Resolución (Comité de Créditos)	Realizada, en primera instancia, por el asesor de crédito responsable y en última instancia, por el Comité de Crédito de la Agencia, a través de la emisión del Acta de Resolución de Créditos.
5. Desembolso	Precedida por el registro de datos en el sistema informático, contabilización y desembolso en efectivo a los prestatarios.
6. Recuperación	Monitoreo de la cartera, supervisión y seguimiento a la puntualidad y totalidad de los pagos hasta su renovación para pasar a una nueva secuencia ó renovación (en la cual se repite el proceso, con algunas variantes y mayor agilidad).

**FUENTE:** Fundación protagonizar

La Fundación trabaja en base a donaciones de dinero, que son utilizadas para generar los créditos y cubrir sus gastos administrativos.

#### **FUNDACIÓN PROTAGONIZAR RESULTADOS OBTENIDOS**

- Más de 100 grupos formados
- 300 créditos otorgados
- 97% de recupero de los préstamos
- 43.000 monto de capital prestado

**FUENTE:** Fundación protagonizar

### III.2.- LA EXPERIENCIA PROVINCIAL EN EL FINANCIAMIENTO DE MICROEMPRESAS Y SECTORES DE MENORES RECURSOS

La Provincia de Buenos Aires desarrolla desde hace muchos años distintos programas y proyectos vinculados con el financiamiento de sectores de menores recursos, los cuales si bien no pueden ser directamente asociados a microcréditos han permitido la generación de un *expertise* que debe ser aprovechado como elemento diferencial al momento del diseño de políticas específicas.

Durante la década del noventa, el **Programa Provincial de Microempresas** fue sin dudas el mayor emprendimiento de la Provincia en este sentido. Se trató de un programa de sostén y desarrollo de empresas y microempresas que contaba con el apoyo financiero del Banco Provincia, acotándose el esquema de devolución al flujo de fondos preestablecido en el proyecto.

El programa requería garantías reales, por parte de los prestatarios, como aval de pago, lo que en la gran mayoría de los casos lo diferenciaba de las líneas de microcrédito tradicionales que se evalúan en este documento.

Pasados varios años desde su finalización, es posible afirmar que la falta de seguimiento y control del otorgamiento de los préstamos, así como el bajo nivel de análisis de la factibilidad de desarrollo de determinadas producciones a nivel local y/o regional, impactaron de manera negativa sobre los resultados, con efectos que aún hoy encuentran a muchos beneficiarios expuestos a un alto nivel de endeudamiento.

PROGRAMA PROVINCIAL DE MICROEMPRESAS	
ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
✓ Incentivo al desarrollo de microempresas en territorio provincial en un momento de elevado índice de desocupación.	✓ No contó con el suficiente seguimiento particular de los proyectos.
✓ Disponía de un fuerte compromiso financiero y político por parte del Gobierno Provincial.	✓ Generó un endeudamiento que aún continúa en muchos de los prestatarios.
✓ Abarcaba todo el territorio provincial	✓ No se evaluó de manera profunda, la

lo que permitió una importante inserción local y regional.	factibilidad de desarrollo de determinadas producciones en algunas regiones (el ejemplo del desmedido desarrollo cunícola en la Provincia es un caso testigo).
✓ Las condiciones de devolución estaban atadas al flujo de fondos.	✓ Fue nulo el análisis y asesoramiento sobre aspectos vinculados con la comercialización de la producción, especialmente en el caso de productos no tradicionales.
✓ Los requisitos y condiciones estaban adecuados a las características de los prestatarios.	✓ La "politización" del programa actuó de manera negativa sobre su credibilidad y continuidad.

**FUENTE:** elaboración propia.

A lo anterior, se agregaron otros grupos de programas, algunos más prolongados en el tiempo que otros que en todos los casos presentaban objetivos similares en cuanto a promocionar al sector.

El desarrollo e implementación de todos estos Programas ha tenido como actores casi excluyentes al Ministerio de la Producción y al de Asuntos Agrarios. A estos, según la orientación buscada, se han incorporado otras áreas gubernamentales como el Ex Consejo de la Familia, la Ex Unidad Generadora de Empleo, el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB), entre otros.

Con posterioridad a la crisis política y económica de 2001/2002, el financiamiento a las empresas PyMEs provinciales se divide en tres núcleos centrales:

a) el financiamiento a la microempresa a través de programas específicos como Fuerza PYME y Fuerza CAMPO;

b) fondos especiales del Ministerio de la Producción otorgados a entidades intermedias para otorgamiento de financiamiento a nivel local, y

c) asistencia financiera para pequeños emprendimientos vinculados con la denominada economía social y los microcréditos, a través de la BANCA SOCIAL, que operó en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Humano Provincial.

Es importante resaltar en este punto que muchas entidades intermedias de la Provincia también recibieron en estos últimos años recursos de Organismos Nacionales como es el caso de los fondos descentralizados del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

- **Programas Fuerza Campo y Fuerza PyME**

“**Fuerza PyME**” es un programa de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo es garantizar a las PyMES bonaerenses el acceso al crédito masivo en condiciones razonables. Articulado en forma conjunta entre el Banco de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de la Producción provincial y el Fondo de Garantías Buenos Aires (FOGABA), se basa principalmente en el subsidio de tasas en puntos porcentuales y en forma creciente, conforme aumenta el plazo y, con ello, la tasa del préstamo obtenido.

Mediante este programa las PyMES logran financiamiento a tasas netas del 5% a doce meses, 6,5% a veinticuatro, 7,5% a treinta y seis y 8% a cuarenta y ocho meses, en pesos y fijas por toda la vida útil del préstamo, el cual se amortiza mediante sistema alemán.

Los montos de los estos créditos van desde dos mil hasta un millón de pesos, siendo el promedio de \$85 mil y las solicitudes más frecuentes entre 20 mil y 50 mil pesos. Asimismo, en promedio el 15% de estas financiaciones utilizan garantías del FOGABA.

Estimulado por la exitosa experiencia del programa Fuerza PyME, a partir de 2004 y como parte de las acciones de apoyo al financiamiento del sector agropecuario, se lanzó “**Fuerza Campo**”, destinado a los productores bonaerenses de ganado bovino y porcino. Las características generales de ambos programas -en los cuales el BAPRO actúa como administrador- se enumeran a continuación:

- **Destinatarios:** empresas agropecuarias, que desarrollen actividades de cría vacuna extensiva, con rodeos ya formados destinados a la producción de carnes y productores que desarrollen la actividad cuyos predios se encuentren en la provincia de Buenos Aires. También aquellos que desarrollen actividades de cría porcina, recría e internada intensiva a campo y/o mixtas con etapas del ciclo de producción en pistas o confinamiento de ganadería porcina, cuyos predios se encuentren en territorio provincial.
- **Monto:** hasta \$1 millón en el caso de personas jurídicas y \$750 mil de personas físicas.
- **Plazo:** hasta seis años según el destino de los montos solicitados.
- **Garantías:** hipotecarias, prendarias o, en caso en que éstas no sean suficientes según los requerimientos del Banco, garantías del FOGABA.

Si bien la implementación de estas líneas de financiamiento fue sumamente exitosa, tanto desde la recepción por parte del sector productivo, la cantidad de créditos otorgados y los efectos multiplicadores verificados sobre la producción y generación de empleos en la industria y el agro, la experiencia no puede ser replicada en el sector microempresario debido a las características disímiles que estas formas de asistencia presentan y sobre las cuales ya se ha abordado<sup>36</sup>.

- **Programas del Ministerio de Producción de la Prov. Buenos Aires**

En relación con los programas de asistencia a microempresarios del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires, se destacan aquellos instrumentados a través de entidades sin fines de lucro vinculadas con los potenciales demandantes, es decir, un rol asimilable con el financiamiento de "segundo piso".

Tal es el caso de los fondos asignados a cámaras y agrupaciones locales y regionales de productores, cooperativas y centros de capacitación, entre otras ONGs sin fines de lucro. Estos fondos son asignados mediante contratos celebrados entre

---

<sup>36</sup> Se destacan las diferencias relativas a la escala y trayectoria del emprendimiento, capacidad de repago y disponibilidad de garantías entre otras.

tales ONGs y el Ministerio de Producción, a través del cual las ONGs se comprometen a la presentación de proyectos a ser financiados así como al seguimiento de los planes de negocio y el recupero de los créditos otorgados.

En términos generales, las entidades de microcréditos, responsables de los fondos asignados, se comprometen a:

- Estudiar la factibilidad, en cooperación con actores locales relevantes para el desarrollo de políticas productivas, de los proyectos que se presenten, en el marco de las acciones de reinserción y desarrollo empresario local, asesorando a los micro emprendedores, y/o grupos de ellos, en su formulación y ejecución.
- Destinar el subsidio asignado por el Ministerio de Producción a la constitución de un fondo para la ejecución de las actividades tendientes a la instrumentación de medidas para la asistencia de micro, pequeñas y medianas empresas bonaerenses.
- Convenir con las micro, pequeñas y medianas empresas la devolución total de los fondos asignados, más los costos financieros, accesorios legales y otros que se pacten en el contrato individual que la Entidad acuerde con los emprendedores. De esta manera, el fondo podrá ser reutilizado para nuevas asistencias.
- Utilización de una cuenta bancaria, abierta a los efectos de la administración de los fondos del programa, para el depósito de los recuperos de los créditos otorgados de acuerdo a la periodicidad determinada en el plan de devolución de cada proyecto.
- Elaboración y presentación de informes de avance y rendición de gastos e inversiones, utilizando un formato y periodicidad convenida con el Ministerio.

Asimismo, el Ministerio se compromete a:

- Priorizar las actividades de capacitación, asistencia técnica, difusión y otras tareas de apoyo a emprendedores, y elaborar los criterios de

selección de proyectos y sus respectivos formularios de presentación a ser utilizados por la entidad de microcréditos.

- La constitución de un Comité de Evaluación de Proyectos y Créditos destinado a aprobar las propuestas técnicas y la asignación financiera, así como los plazos, formas de devolución, períodos de gracia y tasa de interés a ser aplicada.
- Asignar los recursos establecidos con el objeto de garantizar el normal desarrollo de las actividades programadas, brindando apoyo a la instrumentación de las medidas destinadas a la asistencia de micro, pequeñas y medianas empresas bonaerenses.

Por otra parte, y a pesar de las diferencias que pueden surgir en entre los acuerdos de asistencia alcanzados con distintas entidades de microcréditos, los convenios suelen presentar los siguientes términos que dan cuenta de la relativa flexibilidad en la administración de los fondos por parte de las entidades:

- Los montos asignados, así como los resultantes de la devolución o recupero de los Fondos de Fomento, a los beneficiarios con todos sus accesorios, deben ser depositados en una cuenta bancaria específica afectada por la Entidad, la que puede ser auditada por el Ministerio y es objeto de la oportuna rendición de cuentas.
- La Entidad puede disponer de hasta el dos por ciento (2%) del monto asignado en concepto de compensación de gastos administrativos y técnicos.
- Para el otorgamiento de los fondos, los beneficiarios deben suscribir con la Entidad un contrato individual que se sujeta al contrato tipo que el Ministerio elabora en consenso con la Entidad.
- Dado que estos fondos son considerados de Alto Riesgo, el recupero de los mismos dependerá del éxito de la gestión de los emprendimientos. En el caso de producirse la recuperación de los mismos, podrán ser afectados por la Entidad a la financiación de nuevos emprendimientos, previa autorización del Ministerio.



- Las partes signatarias tienen derecho a la rescisión unilateral del acuerdo, sin la necesidad de expresión de causa, debiendo comunicar a la otra parte tal decisión, en forma fehaciente, con una antelación de noventa (90) días. La rescisión no da derecho a ningún reclamo o indemnización y los proyectos en ejecución deben continuar hasta su finalización; salvo en los casos de cese de flujo de fondos acordados, en cuyo caso las actividades cesan de inmediato. No obstante lo anterior, la Entidad tiene el deber de rendir cuentas en forma documentada de los fondos asignados en un plazo máximo preacordado.
- Las partes deben tomar en forma conjunta o separada todos los recaudos necesarios para facilitar el normal desenvolvimiento de las actividades emergentes, y sus relaciones se basan en los principios de buena fe y cordialidad, debiendo resolver entre ellas, y por las instancias jerárquicas que correspondan, los desacuerdos, diferencias o desinteligencias que pudieran presentarse con motivo del desarrollo de las tareas convenidas.

Es decir, los programas, beneficiarios y montos a asignarse deben ser aprobados por el Ministerio a través del Comité de Evaluación de Proyectos y Créditos, no pudiendo la Entidad otorgar fondo alguno sin previa autorización ministerial. En virtud de ello, las costas y costos de las acciones judiciales, o aquellas en las que deba asumirse la defensa relacionada con los fondos otorgados, y las demás obligaciones derivadas de la Carta Acuerdo, son absorbidos con los fondos del Ministerio, liberando a la Entidad de cualquier responsabilidad o reclamo que se le pudiera efectuar derivado de los fondos otorgados; salvo culpa o dolo de sus representantes o dependientes.

Lo más novedoso de este tipo de programas es que, aún sin la afectación de garantías reales por parte de las Entidades, las tasas de recupero alcanzan niveles cercanos al 100%, presumiblemente como resultado de la calidad del seguimiento realizado por estas, motivado por la constitución de un capital semilla para nuevos préstamos a través de la "rotación" otorgamiento/recupero de los fondos asignados.

De las entrevistas realizadas a entidades beneficiarias de este tipo de "fondeo de segundo piso" se compiló información cualitativa útil para la confección del siguiente análisis FODA.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso al crédito por personas no aptas para una financiación bancaria.</li> <li>• Bajos costos administrativos y de gestión, lo que implica un menor costo de financiación.</li> <li>• Bajos requerimientos y/o requisitos frente a la opción bancaria.</li> <li>• Una administración clara en cuanto a la entrega y cobros de las ayudas financieras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja infraestructura, lo que acota la productividad y dificulta un crecimiento sostenido.</li> <li>• Bajos montos designados para financiar microcréditos.</li> <li>• Escasas garantías de cobro.</li> <li>• Grandes dificultades para dar el "salto" hacia la formalidad.</li> </ul>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importante masa de potenciales interesados, debido a la exclusión del sistema formal generado por el deterioro de los <i>fundamentals</i> y <i>scoring</i> bancario, lo cual es producto de ciclos económicos pronunciados.</li> <li>• Reactivación económica regional y nacional.</li> <li>• Mayor iniciativa de autoempleo como síntoma de la difusión del espíritu emprendedor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incertidumbre política y económica, lo cual amenaza la continuidad del fondeo.</li> <li>• Pocos planes afectados a proyectos de microcréditos.</li> <li>• Alta volatilidad de los mercados de commodities, que influyen significativamente en las economías regionales.</li> </ul>

- **Programas del Ministerio de Desarrollo Humano de la Prov. Buenos Aires**

El Ministerio de Desarrollo Humano ha implementado, a lo largo de los últimos años, un importante número de programas de asistencia a sectores de menores recursos, ya sea en forma individual o en coordinación con otros Ministerios y dependencias oficiales de la Provincia y sus municipios. Entre ellos pueden mencionarse Huertas Bonaerenses, Programa Volver y Manos a la Obra. Sin embargo, a los efectos del presente estudio, y debido a que los fondos deben ser devueltos por los beneficiarios finales, el Programa de Banca Social constituye el

caso testigo más relevante, como antecedente de la experiencia de esta área de gobierno, en relación con los microcréditos.

- **Programa Banca Social**

Es un sistema de apoyo microfinanciero, creado en el marco del Decreto 3057/02 – “Programa Provincial de Economía Social”, e implementado a través de una red instituciones locales sin fines de lucro y con trayectoria en la materia, *“privilegiándose a aquellas constituidas como asociación entre instituciones no gubernamentales y/o municipios u otras organizaciones públicas, bajo la forma jurídica de consorcios públicos privados, asociaciones civiles u otras afines”*<sup>37</sup>.

Los “ejecutores” de este programa fueron las organizaciones interesadas en conformar un sistema de microfinanciamiento y de asistencia integral a las actividades de la Economía Social. Una de las características destacables de programa es su espíritu descentralizado en busca de una mayor eficiencia en la aplicación de los fondos, en función de la diversidad de las necesidades presentes en distintos puntos del territorio provincial.

Dichas organizaciones, que reciben los fondos en carácter no reintegrable por hasta \$50.000, contemplando una fracción del 5% al 10% en carácter de subsidio para la consolidación institucional, asisten a aquellas familias o grupos de microemprendedores que produzcan bienes y servicios, y se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-económica.

Las instituciones ejecutoras del Programa deben dirigir los fondos a microempresas urbanas de hasta \$10.000 de capital e ingresos familiares no superiores a la línea de la pobreza. Para el caso de microempresas rurales, el capital debe ser inferior a \$20.000 y los ingresos generados no superiores a la canasta básica de alimentos.

---

<sup>37</sup> Decreto 3.057 de 2002.

Las características principales de los microemprendimientos del sector de la Economía Social, objeto del Programa de Banca Social son:

- pequeña escala de producción;
- escasa tecnología;
- bajos niveles de productividad;
- división técnica del trabajo muy incipiente;
- imposibilidad de acceso al crédito.

Asimismo, los objetivos del programa se resumen en los siguientes ítems,

- Promover la consolidación de las organizaciones de apoyo a la economía social existente, facilitando la continuidad de sus actividades;
- Apoyar la creación de nuevas organizaciones;
- Promover la integración de las pequeñas empresas de la economía social en sistemas productivos, que facilitan su sustentabilidad;
- Propiciar la asociación público-privada a nivel municipal, para el desarrollo de políticas de desarrollo local.

Durante el año 2006 el programa de Banca Social otorgó más de \$14 millones a más de un centenar de organizaciones integrantes del sistema de microfinanciamiento distribuidas en 78 distritos de toda la provincia de Buenos Aires. Estos fondos llegaron a más de 250.000 familias y microemprendedores de bajos recursos<sup>38</sup>.

En la práctica, y base a la información suministrada por las entidades mediante entrevistas, estos fondos encontraron su principal destino en la satisfacción de necesidades habitacionales, como ser la refacción o reparación de viviendas, y adquisición de insumos para actividades de autoempleo de muy baja escala. La notable efectividad observada en la red de instituciones ejecutoras, en cuanto a su llegada a los sectores con menores posibilidades de obtener fondos del sistema financiero formal, así como la consecuente generación de beneficios que

---

<sup>38</sup> Datos obtenidos de gacetillas informativas del Ministerio de Desarrollo Humano de la Prov. Buenos Aires.

esto acarrea, contrasta con la relativa escasez de testimonios que den cuenta de los resultados obtenidos sobre la generación y consolidación de puestos de trabajo.

- **Programa Fuerza Solidaria**

La evolución de estas experiencias, el nivel de demanda alcanzado, los actuales indicadores sociales y la clara visión de las autoridades provinciales, implicó la creación de un programa a nivel provincial denominado **FUERZA SOLIDARIA**, el cual absorbió, en la práctica, los programas hasta el momento ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Humano Provincial. El mismo, constituye un mecanismo de asistencia financiera destinado al fortalecimiento de organizaciones sociales, gubernamentales, redes y agencias con el objetivo de consolidar las distintas actividades productivas, comerciales y de servicios, e incentivar el desarrollo productivo local y de las economías regionales.

Este nuevo programa, lanzado hacia finales del año 2006, fue constituido a través de un Fideicomiso que involucró al Banco de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno Provincial y el Instituto Provincial de Lotería y Casinos, que en conjunto aportaron \$14.000.000 para la conformación de dicho Fondo. Éste presenta un esquema estructural que diferencia los Bienes Fideicomitados del Fondo, los cuales inicialmente ascienden a \$12 millones, y un Fondo de Garantía de Cumplimiento, por un monto inicial de \$2 millones.

Adicionalmente, el Instituto Provincial de Lotería y Casinos y el Gobierno Provincial comprometieron un flujo adicional anual de al menos \$2 millones, los cuales serán aplicados al fortalecimiento del Fondo de Garantía de Cumplimiento, a la compensación de tasa de interés y, en caso de haber excedentes, al incremento de los Bienes Fideicomitados del Fondo. Esquemáticamente,

<b>Fiduciante</b>	<b>Bienes Fideicomitados</b>
Banco de la Prov. de Buenos Aires	\$8.500.000.-
Gobierno de la Prov. de Buenos Aires	\$1.500.000.-
Instituto Prov. De Lotería y Casinos	\$2.000.000.-
Gobierno de la Prov. de Buenos Aires	Aporte adicional anual de al menos

	\$2.000.000.- para la constitución del Fondo de Garantía de Cumplimiento y para compensar la tasa de interés vigente para las financiaciones.
Instituto Prov. De Lotería y Casinos	Aporte adicional anual de al menos \$2.000.000.- para la constitución del Fondo de Garantía de Cumplimiento y para compensar la tasa de interés vigente para las financiaciones.

Los excedentes de los aportes anuales, que no sean aplicados al Fondo de Garantía de Cumplimiento, o a la compensación de la tasa de interés de las refinanciaciones, pasarán a formar parte de los Bienes Fideicomitidos del Fondo.

El Programa tiene los siguientes objetivos específicos<sup>39</sup>:

- Fomentar la creación y consolidación de microemprendimientos y otros tipos de proyectos de economía social en la Provincia de Buenos Aires
- Generar, a través de esa acción, nuevos puestos de trabajo
- Incorporar a un importante sector al sistema formal de la economía
- Promover el asociativismo de trabajadores desocupados / subocupados
- Mejorar la calidad de vida de los beneficiarios finales del proyecto
- Contribuir al fortalecimiento de las Organizaciones Sociales, Redes y Agencias.
- Incentivar el desarrollo productivo local y regional.

El Programa se organiza de acuerdo a sus receptores en las siguientes dos líneas,

- ✓ **Proyectos de Economía Social:** instrumentado a través de préstamos directos a proyectos asociativos de la Economía Social que se encuentren excluidos del financiamiento tradicional.
- ✓ **Instituciones de Microcrédito:** instrumentado a través del fondeo de Entidades Intermedias de Microcrédito, cuyos beneficiarios finales sean pequeños productores, microemprendedores y personas físicas (sólo para el caso de mejora de viviendas).

<sup>39</sup> Información extraída del Decreto Provincial 1971/06.

En relación con las características de asignación de la asistencia a **Proyectos de la Economía Social**, es decir créditos para emprendimientos asociativos y/o comunitarios, los siguientes constituyen sus elementos generales:

<p><b>Monto de la asistencia financiera</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mínimo: \$24.000</li> <li>• Máximo: \$240.000</li> </ul>	<p>Los desembolsos se efectúan en función de los informes periódicos que proporcionen los destinatarios, y de las prácticas de seguimiento y monitoreo sobre el proceso desarrollado según la propuesta presentada inicialmente. Para el uso de fondos se priorizará la conformación de capital de trabajo, inversiones, infraestructura y adquisición de inmuebles</p>
<p><b>Tasa de interés anual</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7%</li> </ul>	<p>Para el período octubre de 2006 a abril de 2007, neta de bonificaciones.</p>
<p><b>Plazos máximos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 meses para destino específico Capital de Trabajo</li> <li>• 36 meses para destino específico Inversiones</li> <li>• 48 meses para destino específico Infraestructura</li> </ul>	
<p><b>Cuotas</b></p> <p>La cantidad de cuotas será adaptable en función del flujo de fondos de cada proyecto. No obstante ello, los pagos de intereses serán mensuales y la periodicidad de las amortizaciones de capital no podrá exceder los 180 días.</p>	
<p><b>Período de gracia</b></p> <p>El período de gracia se contemplará según el proyecto presentado.</p>	

Las condiciones de elegibilidad para Proyectos de Economía Social son:

- Personería jurídica
- Acreditar experiencia en la actividad del proyecto
- Acreditar demanda del bien a producir o servicio a prestar
- Cantidad mínima de beneficiarios directos por grupo: 6 personas
- Cantidad mínima de beneficiarios indirectos por grupo: 30 personas
- La facturación deberá ser inferior a \$2.400.000
- Aval institucional: el mismo podrá ser de un Municipio, una Universidad, Agencias de Desarrollo o alguna Institución vinculada a la actividad a desarrollar

En relación con las garantías requeridas para acceder a la asistencia financiera de **Proyectos de Economía Social**, "las entidades que lleven a cabo

*Proyectos de Economía Social, deberán presentar una garantía del Estado Nacional, de Fondos de Garantía, de Sociedades de Garantía Recíproca, o de terceros con Calificación A o superior, otras garantías equivalentes o aceptables para el Comité de Administración co los aforos correspondientes, o ceder los derechos sobre los contratos suscriptos con la Provincia de Buenos Aires o con Municipio u otras Instituciones / Empresas, según sea el caso, en garantía de la asistencia financiera requerida, con las notificaciones que correspondan.*"<sup>40</sup>

Por otra parte, las características de asignación de la asistencia a **Instituciones de Microcrédito** se resumen en el siguiente cuadro análogo al anterior:

<b>Monto de la asistencia financiera</b>	Se efectúan en un mínimo de dos desembolsos, supeditados a los informes periódicos que proporcionen los destinatarios, y de las prácticas de seguimiento y monitoreo sobre el proceso desarrollado según la propuesta presentada inicialmente.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máximo: \$600.000</li> </ul>	
<b>Tasa de interés anual</b>	Para el período octubre de 2006 a abril de 2007, neta de bonificaciones.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2%</li> </ul>	
<b>Plazos máximos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 36 meses para IMFs cuyas operatorias de microcrédito tengan como destino específico la adquisición de capital de trabajo e inversiones.</li> <li>• 48 meses para IMFs cuyas operatorias de microcrédito tengan como destino específico infraestructura y ampliación y/o refacción de viviendas.</li> </ul>	
<b>Cuotas</b>	La cantidad de cuotas será adaptable en función del flujo de fondos de cada proyecto. No obstante ello, los pagos de intereses serán mensuales y la periodicidad de las amortizaciones de capital no podrá exceder los 180 días.
<b>Periodo de gracia</b>	El periodo de gracia se contemplará según el proyecto presentado.

<sup>40</sup> Decreto Provincial 1971/06

Esta línea de asistencia está dirigida a instituciones que administren programas de microcréditos que tengan una antigüedad mayor a los dos años; entre otras, asociaciones sin fines de lucro como IMFs, comunidades indígenas, federaciones, organizaciones gubernamentales y mixtas, agencias de desarrollo, fundaciones, cooperativas, mutuales y cámaras, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de economía social en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

En relación con las garantías requeridas para acceder a la asistencia financiera de **Instituciones de Microcrédito**, *“las Instituciones de Microcrédito deberán presentar una garantía del Estado Nacional, de Fondos de Garantía, de Sociedades de Garantía Recíproca, o de terceros con Calificación A o superior, otras garantías equivalentes o aceptables para el Comité de Administración con los aforos correspondientes.”*<sup>41</sup>

Como elemento relevante surge que la cartera activa del Fondo deberá estar garantizada, como mínimo, en un 50%.

Dado que este programa comenzó a funcionar a fines de 2006, se carece aún de elementos que hagan posible evaluar sus alcances y logro de sus objetivos.

De todas maneras, **se considera positivo el rol asumido por la Provincia toda vez que realiza un aporte financiero significativo y deja en manos de las entidades especializadas la función de otorgamiento y seguimiento de los proyectos desarrollados.**

- **La creación de FUERZA SOLIDARIA y su efecto sobre el presente Proyecto**

Como ya se ha mencionado en el acápite anterior, la creación a fines del pasado año del Programa Fuerza Solidaria requiere evaluar la orientación y direccionamiento de las propuestas del presente Proyecto.

---

<sup>41</sup> Decreto Provincial 1971/06

Evidentemente, la decisión política del Gobierno Provincial de poner en marcha dicho Programa, y la configuración jurídica y financiera del mismo, permite suponer que no se trata de una experiencia coyuntural, sino que tiende a consolidarse en el mercado como un significativo aporte al desarrollo del mercado microfinanciero en el territorio provincial.

Por este motivo, en los Acápites siguientes el hincapié central se efectúa sobre los aportes que las distintas áreas gubernamentales pueden efectuar a partir de la experiencia adquirida mediante la implementación de programas como los que se han comentado más arriba, y la posibilidad concreta de interactuar con el Programa de Microcréditos vigente.

Este análisis de todas maneras, no invalida que en el Capítulo vinculado con propuestas para el desarrollo del microcrédito en la Provincia se efectúen propuestas de profundización de la participación del Gobierno Provincial en este mercado.

Efectuada esta aclaración, en los apartados siguientes se analiza, a la luz de las misiones, funciones y programas específicos llevados adelante por los distintos Ministerios y Secretarías, la posibilidad que estos tienen de interacción con el Programa Central. Este mismo análisis se efectúa respecto del rol del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

### III.3.- EL ROL POTENCIAL DEL BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Analizar proyectos de desarrollo y de financiamiento en el ámbito provincial implica indefectiblemente asociar el análisis al rol potencial que le corresponde al Banco de la Provincia de Buenos Aires, en su calidad de agente financiero del Gobierno Provincial.

En el caso de programas de microcrédito, existen dos roles que, desde las entidades bancarias, pueden desarrollarse:

- 1) El financiamiento de ONGs, independientemente de las distintas tipologías jurídicas que éstas pudieran tomar, que realicen actividades de microfinanciamiento. En este caso, la entidad bancaria cumpliría un financiamiento de "segundo piso".
- 2) Destinar parte de su capital prestable a la oferta de líneas de crédito de bajo monto a sujetos con alto riesgo crediticio, pudiendo poner en práctica metodologías habituales de las IMFs, tales como la conformación de garantías mediante grupos solidarios. En este caso, la entidad bancaria estaría incursionando en un proceso al que la temática otorga el nombre de "downscaling".

En efecto, y tal como se ha descrito el programa Fuerza Solidaria, el primero de los posibles roles a asumir por el Banco Provincia, es decir el desarrollo de actividades de apoyo a los microemprendimientos mediante el fondeo de ONGs, ya está siendo llevado a cabo conjuntamente con el gobierno provincial. Ambos han conformado un fondo fiduciario destinado a otorgar financiamiento a IMFs, asociaciones de la economía social y cooperativas avocadas a la asistencia directa de emprendimientos de la "economía social".

- **Viabilidad del downscaling**

El Banco de la Provincia de Buenos Aires, al igual que el resto de los bancos que operan en el país, se encuentra sujeto a regulaciones prudenciales impuestas por la autoridad bancaria. Estas regulaciones, cuyos objetivos fundamentales son el resguardo de la solvencia y fortaleza del sistema financiero, limitan las posibilidades de asignación de fondos, ya sea en forma de préstamos o inversiones, al desarrollo de actividades de alto riesgo. Tal es el caso del financiamiento de microemprendimientos con baja calidad crediticia (alto riesgo de incobrabilidad).

Si bien la ejecución de un proceso de "downscaling" encuentra en nuestro país limitaciones de tipo regulatorio, sobre las cuales se ha abordado en el informe anterior del presente trabajo, la experiencia internacional expone otro tipo de problemas con el cual las instituciones bancarias tradicionales suelen tropezar durante su proceso de incorporación del microcrédito como producto crediticio.

Entre las limitaciones de tipo regulatorio se encuentra el volumen y la calidad de la información a recabar por la entidad bancaria, previo al otorgamiento de créditos. Además de la obligatoriedad de confeccionar un legajo individual con datos relativos a la identificación del prestatario, el cual luego forma parte de la Central de Información de deudores del Banco Central, los bancos requieren llevar adelante un análisis documentado acerca de la situación patrimonial, previsional, impositiva y de solvencia de los demandantes de servicios financieros. Esta información suele no estar disponible para los potenciales tomadores de microcréditos, o bien resultar excesivamente costosa, en términos de la magnitud de los montos prestables que motivan dicho proceso administrativo.

Existen, no obstante, algunos productos crediticios para los cuales los requerimientos de información, establecidos por la normativa vigente<sup>42</sup> se limitan prácticamente a aquellos referidos a datos filiatorios. Este tipo de créditos, denominados "*préstamos de monto reducido*", presentan las siguientes características básicas,

---

<sup>42</sup> BCRA, Gestión Crediticia Texto Ordenado, punto 1.1.3.3

- Cuotas mensuales no mayores a \$300 calculadas bajo el esquema del sistema de amortización francés. Si la frecuencia fuera menor a la mensual, el monto total de las cuotas en cada mes no puede superar dicho límite.
- La financiación no puede extenderse más allá de los 36 meses, a menos que se registre una garantía hipotecaria en primer grado sobre inmuebles para vivienda; en cuyo caso el límite de monto no podrá exceder los \$15.000.
- La cartera total no puede exceder el 10% de la responsabilidad patrimonial computable de la entidad bancaria.

Un producto alternativo, en cuanto a que presenta requerimientos similares a los *"préstamos de monto reducido"*, son los basados en una calificación del deudor en función de sus antecedentes de comportamiento crediticio. Este producto crediticio alternativo resulta inviable debido a que, por definición, los demandantes de microcréditos se encuentran excluidos del sistema formal debido a la falta de antecedentes financieros, o bien éstos exponen serios problemas de cumplimiento en el pasado, que no los habilitarían a ser sujetos de crédito en el corto plazo.

Por lo tanto, la regulación argentina actual permitiría la incursión de las entidades bancarias reguladas, entre ellas el Banco Provincia, en la oferta de microcréditos únicamente a través de productos que se encuadren en las características de los llamados *"préstamos de monto reducido"*. En términos generales, se trataría de préstamos inferiores a \$8.400 considerando una tasa de interés anual del 20%<sup>43</sup>.

Según lo relevado para el presente estudio a través del contacto con ONGs, los montos promedios de asistencia microcrediticia, con destino a microempresas generadoras de empleo, se encuentran en el rango de \$10.000 a \$25.000 de capital prestado, con un promedio de \$15.000 a 36 meses y tasas del orden del 15%<sup>44</sup>. El aspecto regulatorio resultaría, en consecuencia, el principal motivo por el cual las entidades bancarias reguladas están vedadas de asistir a dicho segmento de la demanda de financiamiento.

---

<sup>43</sup> Sistema de amortización francés de 36 meses sin considerar los gastos de otorgamiento que suelen incluirse en el capital prestado. El cálculo exacto es \$8.382 de capital con 36 cuotas mensuales de \$300 a una TEA del 20%.

<sup>44</sup> Equivalente a cuotas mensuales de \$510.

Sin embargo, el aspecto regulatorio no sería el único obstáculo para la incorporación de tales líneas crediticias. De hecho, la experiencia internacional destaca los profundos cambios estructurales en que los bancos comerciales, ya sean públicos o privados, han debido incurrir como condición necesaria para dar sustentabilidad financiera a dichas líneas crediticias.

Los cambios estructurales necesarios debieron actuar específicamente sobre la "superestructura" de las entidades, en particular sobre la calidad y tipo de gestión crediticia, más allá de la incorporación de nuevos departamentos especializados en el análisis, evaluación, asistencia y seguimiento de microemprendimientos.

El relativo éxito de las ONGs especializadas en el financiamiento de microemprendimientos, en cuanto a ratios de recupero y sustentabilidad ulterior de los emprendimientos, no puede ser explicado sin asignar un rol determinante a la calidad y tipología del vínculo prestamista-prestatario alcanzado. Dicho vínculo suele involucrar, además del préstamo en sí, asistencia técnica y psicológica, asesoramiento legal, logística, nexos con potenciales clientes y proveedores y, fundamentalmente, un seguimiento de la ejecución del proyecto *in-situ*.

A pesar de que la historia del microcrédito es aún corta, la experiencia indica que los casos de gestión exitosa están en manos de entidades cuyas unidades de negocio despliegan coberturas geográficas reducidas, poniendo de manifiesto la ineficacia en que incurren grandes instituciones al intentar centralizar la gestión en unidades alejadas del prestatario.

Llevándolo a términos económicos, la función de producción de este tipo de producto vuelve ineficiente su implementación en forma centralizada por parte de grandes instituciones. Presentándole a éstas el dilema de enfrentar bajos ratios de recupero, y menor éxito en el desarrollo de unidades productivas, o elevados costos de gestión, reduciendo o eliminando la autosustentabilidad de la línea de crédito.

En el caso específico del Banco de la Provincia de Buenos Aires, y circunscribiéndolo al ámbito provincial, las ventajas que le otorga la combinación de inigualable cobertura geográfica y disponibilidad de fondos prestables, choca con la necesidad de incorporación de nuevos servicios, y la ampliación de la dotación de recursos humanos descentralizados, al momento de evaluar la factibilidad de iniciar una experiencia exitosa de downscaling.

Pareciera en definitiva que, en el corto plazo, sus ventajas comparativas de solvencia y cobertura geográfica a nivel provincial encuentran su mejor utilización, en cuestiones vinculadas con microcréditos, a través de un rol de banca de segundo piso.

### III.4.- EL ROL POTENCIAL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL MICROCRÉDITO

- **Identificación de Organismos Públicos Provinciales como potenciales participantes de la Política de Microcréditos**

La Provincia de Buenos Aires, por su propia dimensión territorial y poblacional, cuenta con una estructura orgánica funcional de dimensiones significativas, cuya descripción de misiones y funciones en forma detallada excedería los alcances del presente Documento.

Más allá de esto, a partir de la identificación de los principales Organismos Públicos provinciales, se efectúa a continuación una evaluación de las posibilidades que algunos de ellos poseen para interactuar en forma directa o indirecta en un esquema de desarrollo y promoción del microcrédito.

Con el objeto de definir sus posibilidades, para luego de analizar en forma pormenorizada las misiones de cada organismo y contar con entrevistas con funcionarios de algunos de ellos, se definió una serie de indicadores que resultaran de utilidad para marcar el rol potencial de los mismos. Los condicionantes de estos indicadores se presentan a continuación:

- ✓ **PARTICIPACIÓN POTENCIAL ALTA:** Organismos cuyas misiones y funciones están relacionadas con la promoción de políticas específicas dirigidas a la generación de empleo y a la promoción de microempresas o de grupos de pequeños empresarios.
- ✓ **PARTICIPACIÓN POTENCIAL MEDIA:** Organismos que si bien en sus misiones y funciones no cuentan con objetivos específicos vinculados con la temática pueden, en forma indirecta, participar de la misma a través de la promoción y/o identificación de áreas de vacancia.
- ✓ **PARTICIPACIÓN POTENCIAL BAJA:** Aquellos Organismos que tienen una misión técnica y/o administrativa que no se relaciona con los términos de este Proyecto.

El cuadro siguiente presenta las conclusiones a las que se arribó:

<b>PRINCIPALES ORGANISMOS MINISTERIALES DE BUENOS AIRES</b> - posibilidad de interactuar en el marco de un Programa de Microcrédito -	
	BAJA                      MEDIA                      ALTA
<b>Ministerio de Gobierno</b>	
<b>Ministerio de Economía</b>	
<b>Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos</b>	
<b>Ministerio de Seguridad</b>	
<b>Ministerio de Justicia</b>	
<b>Ministerio de Producción</b>	
<b>Ministerio de Asuntos Agrarios</b>	
<b>Ministerio de Salud</b>	
<b>Ministerio de Trabajo</b>	
<b>Ministerio de Desarrollo Humano</b>	
<b>Dirección General de Escuelas</b>	

FUENTE: elaboración propia

Como puede observarse del cuadro anterior, existe un nutrido número de Organismos que pueden desarrollar un rol potenciador en la gestión vinculada a la promoción de este tipo de instrumentos.

Sus funciones no necesariamente están delimitadas por la participación en forma directa, sino que en muchos casos el microcrédito estará vinculado a políticas específicas en sus áreas de trabajo.

Del análisis surgen nítidamente cinco áreas gubernamentales con un rol potencial de impacto y que se describen a continuación<sup>45</sup>:

<sup>45</sup> Es dable mencionar que el ordenamiento es aleatorio y no responde a aspectos de relevancia de un Organismo respecto de otro en este tipo de políticas

- ✓ Ministerio de Economía
- ✓ Ministerio de Producción
- ✓ Ministerio de Asuntos Agrarios
- ✓ Ministerio de Trabajo
- ✓ Ministerio de Desarrollo Humano

A los anteriores se agregan tres áreas que si bien no están vinculadas en forma directa en su accionar diario a políticas de promoción de empleo y superación de restricciones por parte de las MyPES, cuentan con aspectos en su misión que se han considerado relevantes y se comentarán más adelante. Estos son: a) Ministerio de Gobierno; b) Ministerio de Infraestructura; c) Ministerio de Seguridad.

<b>IDENTIFICACIÓN DE LOS MINISTERIOS CON MISIONES Y FUNCIONES POTENCIALMENTE VINCULADAS AL DESARROLLO DEL MICROCRÉDITO</b>	
<b>Organismo</b>	<b>Misión y función identificada</b>
Ministerio de Economía	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Compatibilizar las políticas, planes y programas de naturaleza económica de las diversas áreas de gobierno, participando en la determinación de criterios para la asignación de los recursos del estado.</li> </ul>
Ministerio de la Producción - Subsecretaría PyME -	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diseñar y ejecutar programas y proyectos de desarrollo para las MiPyMEs bonaerenses abarcando los siguientes ámbitos: financiamiento, aspectos técnico-productivos, administrativo-logísticos y de acceso a nuevos mercados; promoviendo la capacitación permanente.</li> <li>✓ Promover y fortalecer iniciativas de desarrollo local y regional apuntando a la consolidación e incremento del sistema económico provincial.</li> <li>✓ Diseñar y ejecutar planes de desarrollo organizativo para distintas áreas de la economía informal, con el fin de fortalecer su inserción en el sector productivo.</li> </ul>
Ministerio de Trabajo - Subsecretaría de Empleo -	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Promover el ingreso al mercado formal de trabajo de las personas ocupadas en sectores informales.</li> <li>✓ Elaborar y proponer políticas, planes, proyectos y programas de generación de empleo en la provincia con el objeto de elevar la posibilidad de ingreso al mercado formal de trabajo de los trabajadores desocupados.</li> <li>✓ Coordinar acciones con ministerios y otros organismos provinciales, universidades y organizaciones no gubernamentales referidas a los mecanismos de promoción, apoyo a pequeñas y microempresas, micro unidades productivas y formas organizativas de este sector de la economía en materia de empleo.</li> <li>✓ Promover políticas de empleo dirigidas a la mujer,</li> </ul>

	<p>mujeres jefe con responsabilidades familiares, trabajadores jóvenes, discapacitados, trabajadores de edad, desempleados por largos períodos y trabajadores migratorios y estacionales.</p> <p>✓ Promover planes y políticas de empleo que acompañen el crecimiento y expansión de las economías regionales.</p>
Ministerio de Desarrollo Humano	<p>✓ Ejercer el poder de policía sobre las instituciones cuyo objeto sea la prestación de servicios, asistencia, apoyo o prevención, que de cualquier manera propendan a la solución de los problemas de la minoridad, la familia, la adolescencia, la juventud, la tercera edad y las personas con discapacidad en todas sus manifestaciones, manteniendo actualizado un registro de todos los institutos, entes, organismos y toda otra forma de asociación pública o privada que actúe en los temas de su competencia.</p> <p>✓ Participar en la elaboración de políticas de migraciones internas y externas con relación a la necesidad de la mano de obra. Intervenir en la formación, capacitación y perfeccionamiento profesional de los trabajadores y en la reconversión ocupacional de los mismos.</p>
Ministerio de Asuntos Agrarios	<p>✓ Atender las relaciones con las entidades de fomento, públicas o privadas, cuyo objeto se vincule con las materias de su competencia</p> <p>✓ Elaborar, planificar y ejecutar proyectos y acciones vinculadas con las producciones no tradicionales y fiscalización de las mismas, interviniendo en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad cuando sea pertinente</p>

**FUENTE:** elaboración propia en base a la Ley de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la cobertura de funciones de cada uno de estos Organismos permite definir de manera clara un rol específico para cada uno de ellos en función de las necesidades identificadas para el desarrollo de este instrumento.

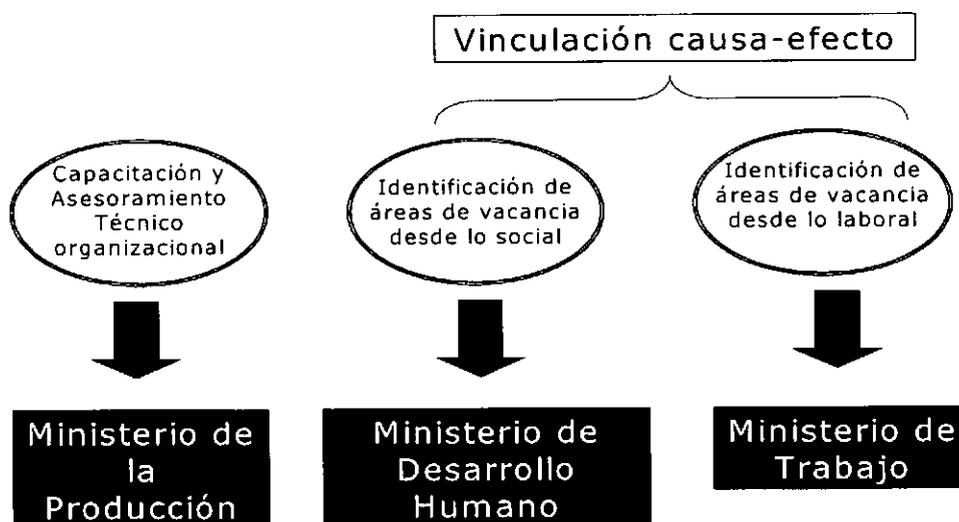
Esta interrelación permite unir tres componentes centrales a cubrir desde el estado: la capacitación y regularización de los proyectos productivos surgidos (Ministerio de la Producción y Ministerio de Asuntos Agrarios), la definición de áreas estratégicas de intervención (Ministerio de Desarrollo Humano) y la generación de la política específica generadora de empleo (Ministerio de Trabajo).

Estos tres elementos son a primera vista las áreas específicas a cubrir por el Estado, a lo que se agrega un cuarto ítem vinculado con el otorgamiento de

recursos, sobre el cual se abordó previamente en los apartados relativos al rol del Banco de la Provincia de Buenos Aires y al Programa FUERZA SOLIDARIA.

Asimismo, en este punto también se inscribe el Ministerio de Economía provincial, el cual adquiere a la par de los anteriores un rol preponderante toda vez que el mismo es el encargado de administrar los recursos públicos y, por otra parte, a través de la Política Fiscal puede intervenir en el mercado bonificando tasas de interés, o proponiendo modificaciones a la estructura tributaria, en el caso que se considere apropiado a los efectos del desarrollo del microcrédito.

### **COMPONENTES CENTRALES DEL ROL POTENCIAL DEL ESTADO PROVINCIAL**



El esquema anterior es un resumen de los comentarios efectuados anteriormente. En general, puede observarse que existen áreas sumamente delimitadas para cada uno de los componentes y roles que podrían desarrollar los diversos Organismos. Más allá de esto, se ha puesto principal hincapié en la estrecha relación que existe entre las capacidades de los Ministerios de Desarrollo Humano y Trabajo en la identificación de áreas de vacancia toda vez que se asume que existen relaciones de causa-efecto en su accionar. Esto es, el desempleo actúa como un condicionante al desarrollo social y, al prolongarse en el tiempo, erosiona el capital humano que podría ponerse al servicio de procesos productivos, dificultando la reinserción al mercado laboral y generando un efecto viceversa.

A partir de estos comentarios, se identifican a continuación los roles actuales de estos Organismos y, su potenciales dentro de sus misiones y funciones para promover el microcrédito.

En general, la tendencia a la interrelación –en algunos casos ya desarrollada- deberá permitir optimizar el uso de los recursos disponibles y viabilizar más rápidamente aquellos proyectos que resulten prioritarios.

<b>MATRIZ DE PARTICIPACIÓN INTERGUBERNAMENTAL</b>		
<b>TEMA</b>	<b>SITUACION ACTUAL</b>	<b>SITUACION POTENCIAL</b>
<b>Ministerio de la Producción y Ministerio de Asuntos Agrarios<sup>46</sup></b>	✓ Activa política de desarrollo, control y asesoramiento a MIPyMES ya creadas o a crearse.	✓ Generación de política específica vinculada a proyectos productivos surgidos a partir de microcréditos, dadas sus particularidades tanto de origen como de desarrollo y necesidades.
<b>Ministerio de Trabajo</b>	✓ Desarrollo de políticas de empleo, pero sin una ingerencia directa en la política de desarrollo de microfinanciamiento.	✓ Activa participación en la política de microcrédito, especialmente a través de sus representantes "in situ" y su capacidad operativa de identificar las áreas con necesidades de desarrollo laboral.
<b>Ministerio de Desarrollo Humano</b>	✓ Alta prioridad en el desarrollo del microcrédito, tanto a través de la Banca Social en los últimos años como actualmente en su participación en FUERZA SOLIDARIA.	✓ Continuidad en su gestión tendiente al desarrollo del microcrédito. ✓ Aprovechamiento de su red de representantes para la identificación de áreas, Municipios, regiones con indicadores sociales preocupantes y que cuentan con capital humano susceptible de generar proyectos productivos a través de microcréditos.

<sup>46</sup> Estos dos Organismos se ubican juntos ya que sus objetivos y políticas actuales son similares en este aspecto, estando delimitados solo por el área de incumbencia productiva de cada uno.

- **Redes constituidas por Organismos Públicos Provinciales y su vinculación con Organismos Nacionales**

Luego de la identificación de aquellos Organismos Públicos que son potenciales partícipes de una política de microcréditos y cuya participación permitiría lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, se ha elaborado un diagrama a fin de presentar las distintas redes actualmente desarrolladas por dichos Organismos que permitiría potenciar el desarrollo del Microcrédito.

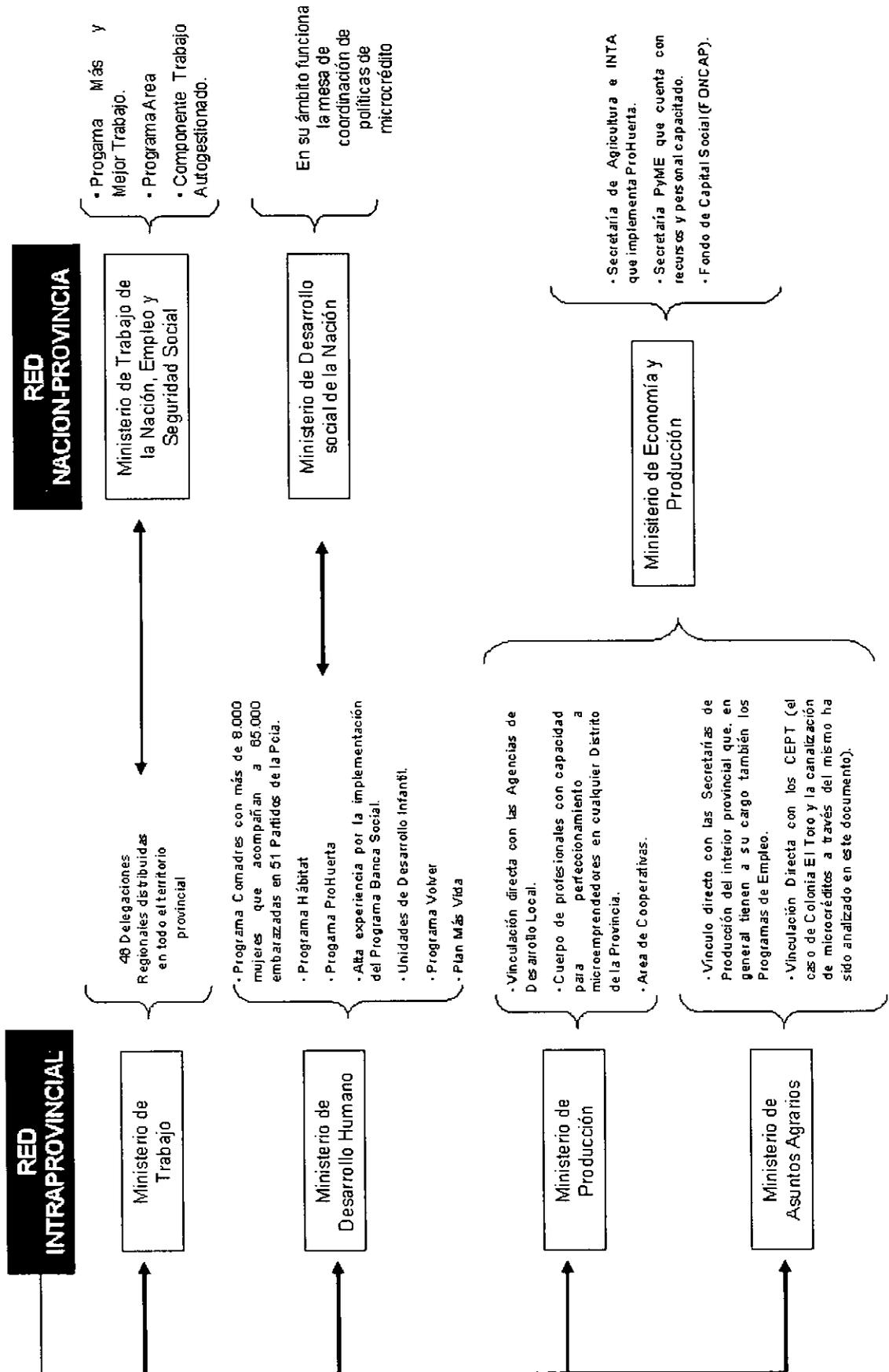
En el mismo se han identificado dos variables relevantes:

- ✓ La primera variable se ha denominado RED INTRAPROVINCIAL, que reúne aquellos estamentos con que cuentan los Ministerios en diversas áreas de la Provincia y que por sus funciones específicas trabajan en forma permanente con potenciales demandantes.
- ✓ En segundo término, la RED NACIÓN-PROVINCIA, que evalúa los principales nexos que los Organismos provinciales tienen con otros de nivel nacional que pueden ser utilizados de manera provechosa en esta política.

Como se observa en el siguiente esquema, existe a nivel provincial una vasta red de interrelaciones entre los principales organismos identificados que permitiría potenciar el desarrollo de una herramienta como la analizada.

Evidentemente el aprovechamiento de la sinergia que el concepto de red y su efectiva implementación implican, deberá ser aprovechada en su máxima expresión para la dotación de capacidades técnicas y recursos a las políticas de apoyo al microcrédito que ya se están implementando a nivel provincial y las que se pongan en marcha en el futuro.

**REDES INSTITUCIONALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**



## **CAPITULO IV**

### LA CUESTION REGULATORIA: MARCO GENERAL Y PROPUESTAS DE MEDIANO PLAZO

#### **IV.1.- LA POSICIÓN DE ORGANISMOS Y ENTIDADES ESPECIALIZADAS SOBRE LA CUESTIÓN REGULATORIA**

Este es un tema particularmente relevante dado que el aspecto vinculado con la regulación tiene como objetivo central la estabilidad financiera sistémica, a fin de asegurar a las partes, en este caso a los depositantes del sistema financiero y a los prestatarios, el resguardo de sus derechos de propiedad.

Como se ha mencionado más arriba, en sus inicios las IMFs solían comenzar sus operaciones bajo la figura de organizaciones sin fines de lucro, con estructuras reducidas y financiadas mediante la percepción de fondos provenientes tanto de organismos públicos como privados en concepto de donaciones.

No han sido pocas las experiencias de fracaso en que la falta de recupero de los primeros créditos otorgados, en general debido a la baja idoneidad de los agentes evaluadores del riesgo de los prestatarios, o de modelos de otorgamiento exitosos en otras latitudes pero obsoletos a nivel local, determinó un cese prematuro de las actividades de la entidad.

Sin embargo, las que lograron superar las instancias iniciales, capitalizando *know-how*, mejorando sus modelos de gestión y consolidando su presencia en el mercado objetivo, comenzaron a diversificar sus servicios, incluyendo el de ahorro y captación de recursos del público, asemejándose en mayor medida a una entidad financiera.

El desarrollo de las microfinanzas durante las últimas dos décadas, y su cada vez mayor especialización en servicios específicos, ha requerido que las mismas busquen autosustentabilidad en primer lugar y la satisfacción de la demanda potencial en segundo. Ambos objetivos convergen en uno: el alcance de mayor escala.

Esto sólo puede lograrse mediante una mayor escala de fondeo, ciertamente excesiva para la mayoría de los inversores privados pero acorde con las

posibilidades ofrecidas por la captación masiva de depósitos, lo cual indefectiblemente las conduce a transformarse en entidades reguladas.

Dadas las particularidades que se están analizando en este Documento, es evidente que la regulación tradicional para entidades financieras no abarca a las IMFs, las cuales requieren parámetros específicos vinculados al tipo de actividad que desempeñan y que no comprometan sus posibilidades de desarrollo a futuro.

Algunas entidades a nivel internacional, especialmente organismos multilaterales de crédito, han trabajado en el análisis del marco regulatorio vinculado a la actividad microfinanciera.

El **Banco Mundial** ha realizado un análisis y sentado su posición al respecto en base a los siguientes parámetros:

- a) Las ONG que realizan financiaciones en base a su propio capital y las que captan un monto limitado de depósitos entre sus miembros no deberían estar sujetas a regulación, proponiéndose en consecuencia la denominada autorregulación.
- b) Las Entidades que capten pequeños montos de depósito deberían estar sujetas a regulación de tipo no prudencial, entendiéndose por esto a inscripción en una agencia de registros y la calificación por parte de una agencia externa en el caso de Unión de créditos y Cooperativas de Créditos y Ahorros.
- c) Finalmente, las IMF que capten recursos del público en general deberían estar sujetas a regulación prudencial.

En el cuadro siguiente se presenta un resumen orientado a mostrar la posición del Banco en este sentido y que profundiza lo comentado en los párrafos anteriores:

<b>BANCO MUNDIAL</b>			
<b>CLASIFICACION DE LAS IMF A EFECTOS DE SU REGULACIÓN</b>			
<b>Tipo</b>	<b>Actividad que determina la regulación</b>	<b>Regulación requerida</b>	<b>Agencia Regulatoria</b>
ONG	Realizan préstamos que no exceden las donaciones o fondos en concesión (capital)	Ninguna	Organización autorregulatoria
ONG que capta limitadamente depósitos	Captan depósitos menores	Ninguna	Organización autorregulatoria
ONG transformada en IMF	Emisión de instrumentos para generar fondos	Registración y autorización de la entidad supervisora de bancos, con limitación de tamaños, términos, tipos e instrumentos	Agencia de registros de compañías
Unión de Créditos, Cooperativas de créditos y ahorros	Captan depósitos de clientes-miembros de la comunidad, operan como uniones de créditos	Registro y autorización. Calificación y rating de una agencia independiente	Agencia de registros de compañías. Entidad calificadora.
Banco especializado, institución tomadora de depósitos o compañía financiera	Captan depósitos limitadamente del público en general. Préstamos más extensivos que las ONG pero no en la escala de los bancos comerciales	Registro y licencia de autoridad supervisora de bancos, con regulación de capitales, liquidez, tipo de actividad, etc.	Agencia supervisora de Bancos
Banco Cooperativo	Captan depósitos sin restricción, emisión de instrumentos para fondeo para el público en general	Registro y licencia plena de la agencia supervisora de bancos, cumplimiento de los requisitos de capitalización, previsiones, liquidez, reglas prudenciales, etc.	Agencia supervisora de Bancos
Banco Comercial	idem	Ídem	

**FUENTE:** The World Bank, 1998 – A Framework for Regulating Microfinance Institutions.

La posición del **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** al respecto expresa que se debe ser muy cuidadoso al momento de definir una regulación específica, teniendo en consideración que se deben tener muy en cuenta las diferencias sustanciales entre IMF y Entidades Tradicionales ya que una regulación inadecuada puede incrementar el costo financiero de las primeras sin disminuir necesariamente el riesgo.

Por otra parte, plantea que cuando la participación es relativamente baja respecto del mercado financiero global, difícilmente inconvenientes surgidos de estas entidades surtan efectos sistémicos.

De todas maneras, reconoce que la ocurrencia de inconvenientes en algunas IMF puede tener un efecto negativo sobre su posible desarrollo y su reputación en el mercado.

Se presentan a continuación los principios elaborados por el **Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)**, una agencia de desarrollo integrada por organismos multilaterales y organizaciones privadas, alojada por el Banco Mundial. Los mismos intentan, al igual que la regulación prudencial para instituciones tradicionales, crear un ámbito de estabilidad financiera sistémica y proteger a los pequeños ahorristas, haciendo hincapié en que una regulación inadecuada podría recargar a las entidades de requerimientos innecesarios que afecten el desarrollo del sistema microfinanciero.

#### **GRUPO CONSULTOR PARA ASISTIR A LOS POBRES (CGAP) Principios para regulación y supervisión de microfinanzas**

- Los asuntos que no requieren que el supervisor controle la solidez financiera de las instituciones reguladas no deberían ser tratados a través de la regulación prudencial. Otras formas de regulación tienden a ser más fáciles y menos costosas.
- Quienes proponen la regulación de las IMF, deben ser cuidadosos en abrir la discusión al público respecto a las tasas de interés. Los microcréditos necesitan altas tasas de interés. En muchos países, puede ser imposible tener una aprobación política explícita de una tasa que sea lo suficientemente alta para que las IMF sean viables. En otras ocasiones, la educación del público por parte de las autoridades puede ser exitosa en orden a alcanzar la aceptación política necesaria.
- Antes que el regulador decida el diseño de la regulación prudencial, debería obtener un análisis financiero e institucional de las IMF existentes, al menos si esas IMF son las candidatas a pedir licencias. En muchos países se da una situación paradójica: se supone que, de abrirse una "nueva ventanilla" en la regulación, será utilizado por las IMF existentes que actúan como ONG y quieren cambiar su status al de entidades captadoras de depósitos. Pero al mismo tiempo, ninguna o pocas de las IMF existentes han demostrado poder administrar su cartera de préstamos de manera rentable, tal que

puedan pagar y proteger los depósitos que buscan captar. En ese escenario, el gobierno debería considerar la opción de esperar, monitorear su performance y "abrir la ventana" solo después que haya más y mejor experiencia. Desarrollar un nuevo régimen para las IMF toma gran tiempo de análisis, consultas y negociación; los costos del proceso pueden superar a los beneficios a menos que se espere que exista una masa crítica de instituciones que califican. En ese contexto, la performance de las IMF existentes es un elemento que muchas veces no se tiene en cuenta en las discusiones referidas a una reforma regulatoria.

- La regulación prudencial no debe ser aplicada sobre las IMF que sólo se dedican a dar préstamos con su propio capital o cuyo único endeudamiento proviene de fuentes externas comerciales o no comerciales o de bancos regulados. Dependiendo de los costos y beneficios, la regulación prudencial puede no ser necesaria para las IMF que sólo captan dinero en efectivo como colateral (ahorro compulsivo), especialmente si la IMF no está prestando esos fondos.
- Siempre que sea posible, la regulación prudencial debe focalizarse en el tipo de transacción y no en el tipo de institución que la está llevando adelante.
- La regulación prudencial debería mejorar aquellos aspectos que pudiesen inhibir a que las entidades financieras existentes desarrollen servicios microfinancieros o que hagan muy difícil que esas entidades presten a IMF.
- Donde la supervisión efectiva resulte impracticable, se podría considerar la opción de que los intermediarios muy pequeños, que basan sus actividades en pequeñas comunidades, continúen tomando depósitos de sus miembros sin estar sujetos a supervisión prudencial, especialmente en los casos en que esos miembros no tienen acceso a otras formas de seguros de depósitos.
- Los requisitos de capitales mínimos necesitan ser fijados lo suficientemente altos tal que los supervisores no sean avasallados por el surgimiento de una cantidad de instituciones mayores a las que puede supervisar de manera efectiva.
- La mayoría de los micropréstamos son, a los fines prácticos, no asegurados. La imposición de límites sobre los préstamos no asegurados o altas provisiones sobre esos portafolios, son impracticables para las IMF. Por el contrario, el control del riesgo tiene que estar basado en la historia de cobros de la IMF y en el análisis de sus sistemas y prácticas de préstamos.
- La documentación de préstamos y requerimientos de reportes tienen que ser simples para las IMF y para las operaciones microfinancieras; más que las normalmente aplicadas al resto de las entidades financieras.
- La imposición de límites sobre la propiedad extranjera o máximos sobre los porcentajes

en el capital pueden ser inapropiados, o requerir una aplicación flexible, si las microfinanzas en el ámbito local están en un estadio en el cual mucha de la inversión provendrá de la transformación de ONG y otros inversores sociales.

- Las cooperativas financieras, al menos las más grandes, deberían ser supervisadas por una autoridad financiera especial, antes que por la agencia que es responsable de la supervisión de todas las cooperativas.
- En los países emergentes, la autorregulación es improbable que resulte efectiva para proteger la solidez de las entidades microfinancieras.
- Los auditores externos no pueden evaluar de manera correcta la condición financiera de las IMF, a menos que testeen su portafolio y técnicas microfinancieras apropiadas que suelen estar más allá de las prácticas utilizadas por la profesión.

**FUENTE:** Christen, Lyman and Rosemberg (2003) – Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and supervisión of microfinance.

Finalmente, vale resaltar que el **Fondo Monetario Internacional** tiene una posición en línea con las presentadas hasta ahora, caracterizada por el apoyo al establecimiento de un marco regulatorio para la actividad bajo los siguientes escenarios:

- a) Si las IMFs constituyeran una amenaza para la estabilidad financiera;
- b) En el caso de ser tomadoras de recursos del público; con el objetivo de proteger a los depositantes que no están en condiciones de evaluar la solvencia y solidez de la institución depositaria;
- c) Si a) y b) no fueran significativos, mediante el establecimiento de regulaciones se podría correr el riesgo de afectar la eficiencia del sistema de supervisión de otras entidades, y crear estructuras no del todo eficientes.

El Fondo Monetario Internacional plantea como alternativa que, bajo las condiciones reinantes en la mayor parte de los países, resultaría conveniente fijar regulaciones no prudenciales asociadas con fijación de procedimientos de registro, protocolos de registro y reglas de contabilidad.

## IV.2.- EL MARCO REGULATORIO EN PAISES SELECCIONADOS

- **BOLIVIA**

### **Decreto Supremo 24.000**

Esta norma, dictada en mayo de 1995, crea los Fondos Financieros Privados (FFP), entidades financieras no bancarias bajo la figura de Sociedades Anónimas especializadas en la canalización de recursos a pequeños empresarios, permitiendo que las principales organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia cumplieran con sus objetivos, facultándose para la captación de depósitos y sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) de Bolivia.

El objeto principal de los FFP es, conforme al art. 1 del Decreto *“la canalización de recursos a pequeños y micro prestatarios cuyas actividades se localicen tanto en áreas urbanas como rurales.*

Dichos Fondos se organizan como sociedades anónimas, con un capital mínimo de 630.000 Derechos Especiales de Giro (DEG) (art. 3), lo cual equivale a u\$s 820.000, y una relación de solvencia del 10% sobre los depósitos, al igual que los bancos.

El art. 8 del Decreto prevé que los FFP pueden efectuar operaciones pasivas, activas, contingentes y de servicios financieros auxiliares, entre las que se enumeran:

- Recibir depósitos de dinero a ahorro y a plazo.
- Otorgar créditos de corto, mediano y largo plazo, con garantías solidarias, personales, hipotecarias, prendarias o combinados.

Establece que los créditos que los FFP otorguen a un prestatario o grupo no podrán superar el 1% de su Patrimonio Neto (art. 11). A su vez deben mantener como reserva un Patrimonio no menor al 8% del total de sus Activos previstos en función de sus riesgos.

El trámite de constitución de una FFP, que se inicia con una audiencia de presentación de documentación entre la que se encuentra la correspondiente a los socios fundadores, es riguroso ya que en el supuesto que la SBEF objete a alguno de los accionistas el expediente queda archivado sin posibilidad de reemplazo de dicho accionista.

### **Ley 1864 de Propiedad y Crédito Popular**

La ley 1864<sup>47</sup>, dictada el 22 de junio de 1998, tiene por objetivo otorgar a los ciudadanos más oportunidades de ampliar su condición de propietarios e inversores con acceso al crédito (art. 1).

Se establece expresamente que *“los bancos, fondos financieros privados, mutuales, cooperativas de ahorro y crédito y las ONG financieras podrán efectuar operaciones de microcréditos, de acuerdo a las normas aprobadas por la CONFIP<sup>48</sup>”* (Art. 14)

Asimismo se prevé que los microcréditos se otorgarán con garantías hipotecarias, acciones populares, solidarias o prendarias (art. 15)

Por otra parte la normativa remarca que las ONG tienen prohibido recibir depósitos u obtener fondos destinados a ser intermediados (art. 17). Sin embargo, el art. 18 se establece que, a fin de promover el ahorro popular, las personas colectivas podrán solicitar autorización a la SBEF para movilizar recursos del público de manera restringida, sujeta a condiciones y limitaciones que la Superintendencia establezca.

El art. 19 establece el apoyo integral, financiero y técnico, por parte del Estado a las entidades financieras intermediarias que atiendan demandas de microcréditos.

---

<sup>47</sup> [www.bcra.gov.bo](http://www.bcra.gov.bo)

<sup>48</sup> Comité de Normas Financieras de Prudencia de Bolivia.

Finalmente la norma prevé la creación de un Registro de Identificación Nacional (RDI) a fin de disponer de un sistema de identificación personal y proporcionar un documento único y confiable (art.50).

### **Decreto Supremo 25.338**

Mediante el Decreto Supremo 25338, de fecha 29 de marzo de 1999, se fijaron las facultades y atribuciones de los organismos estatales involucrados en actividades relacionadas con las microfinanzas y la microempresa, como el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), creado por Decreto Supremo 24.110, sujeto de derecho público, sin fines de lucro con personalidad jurídica y patrimonios propios (art. 5). Este organismo se encuentra sujeto a supervisión por parte del Ministerio de Hacienda (art.7).

El mismo decreto creó el Programa de Microcrédito, administrado por el FONDESIF (art. 10), cuyo objeto es otorgar apoyo institucional a entidades financieras, asociaciones y fundaciones que atiendan la demanda de microcréditos (art.6).

Por su parte el Decreto también faculta al FONDESIF a conceder recursos financieros a fin de fortalecer, patrimonial y financieramente, las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, así como cooperativas de ahorro y crédito.

Otra institución microcrediticia que prevé el Decreto Supremo 25.338 es la Nacional Financiera Boliviana Soc. Anónima Mixta (NAFIBO SAM), una sociedad de economía mixta constituida entre el Estado Nacional y la Corporación Andina de Fomento (CAF) sujeta a la regulación de la SBEF (Art. 27).

### **Decreto Supremo 24.439**

Esta norma, dictada en diciembre de 1996, reguló el ámbito de aplicación de la Ley General de Sociedades Cooperativas para que aquellas de carácter financiero se pudieran incorporar al sistema financiero nacional.

En tal sentido, se crearon dos tipos de cooperativas.<sup>49</sup>

- a) **Cooperativas de ahorro y crédito abiertas:** sus operaciones de ahorro son realizadas con sus socios, con el público y con entidades financieras, nacionales o extranjeras. Se constituyen como sociedades con responsabilidad limitada bajo el régimen de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC).

Entre sus operaciones activas se cuentan la de otorgar créditos y efectuar préstamos, otorgar avales, finazas y otras garantías, adquirir y vender bienes inmuebles, etc. Mientras como operaciones pasivas se destaca la capacidad de percepción de depósitos de dinero en cuenta de ahorro y plazo, recibir aportes de sus socios, etc.

Esta clase de Cooperativas se clasifican, a su vez, en cuatro categorías según el capital mínimo con el que cuenten al solicitar su licencia de funcionamiento.

- b) **Cooperativas de ahorro y crédito cerradas:** realizan operaciones solamente con sus socios. No están autorizadas para captar depósitos pero tienen la posibilidad de dar libre disponibilidad a los aportes que superan el mínimo exigido por la cooperativa.

Entre sus actividades solamente pueden otorgar créditos y préstamos y recibir aportes de sus socios.-

### **Marco regulatorio de IMF por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF)**

Por otra parte la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) regula, a través de una normativa específica, la actividad de microfinanzas tanto de los FFP como de las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Asimismo, tiene a su cargo la supervisión bancaria comercial, constituyéndose con su par peruana, en las únicas autoridades financieras

---

<sup>49</sup> Jansson Tor, Rosales Ramón, Glenn Westley, "Principios y prácticas para la regulación y supervisión de las microfinanzas", p. 57

nacionales de América Latina en desarrollar y ejercer una regulación específica para la actividad microfinanciera.

En tal sentido, la evolución que experimentaron las ONG, luego devenidas en FFP y Bancos especializados en microfinanzas, puso de manifiesto la necesidad de redefinir los mecanismos de supervisión aplicados por la SBEF. Estos fueron inicialmente trazados en base a las herramientas tradicionales de regulación para el sistema bancario adecuándolos oportunamente a las nuevas instituciones dedicadas a la prestación de servicios microfinancieros.

En efecto, la normativa de alcance específico a las IMF prevé por un lado el cálculo del riesgo específico por previsión de créditos incobrables, a través de una tabla que establece las provisiones a realizar en base a los días de mora, y por otro, el cálculo del riesgo adicional a la morosidad basado en la tecnología crediticia adoptada por las entidades.

El siguiente es un ejemplo de asignación de categorías de provisiones de acuerdo a la cantidad de días de mora transcurridos<sup>50</sup>.

Categoría 1	hasta 5 días
Categoría 2	entre 6 y 30 días
Categoría 3	entre 31 y 60 días
Categoría 4	entre 61 y 90 días
Categoría 5	más de 90 días

El manual de cuentas para bancos y entidades financieras de la Superintendencia establece que, a partir del día siguiente del vencimiento de una cuota el crédito se registra como atrasado, suspendiéndose los ingresos por intereses. Luego a los 30 días se registra como vencido y a los 90 días los intereses devengados pasan a una cuenta en suspenso, con cargo a gastos<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> [www.sbef.gov.bo](http://www.sbef.gov.bo)

<sup>51</sup> [www.sbef.gov.bo](http://www.sbef.gov.bo)

Asimismo la SBEF establece que *“para el caso del crédito pagadero en cuotas, la mora se cuenta desde el día de vencimiento de la cuota atrasada más antigua de acuerdo al cronograma de pagos y se considera como vencido el saldo total de la operación”*.<sup>52</sup>

También es importante destacar que la reglamentación boliviana estipula que la tasa de interés es pactada libremente por los agentes del sistema, asegurando una condición fundamental tanto para la sustentabilidad de las IMF como para la generación de competencia y reducción de costos entre entidades.

---

<sup>52</sup> Recopilación de normas para Bancos y Entidades Financieras de la Superintendencia (T.V, Cap I, Secc 1, art 3)

- **PERÚ**

### **Ley General del Sistema Financiero (Ley 26.702)**

En este país operan bancos comerciales especializados en el otorgamiento de microcréditos, los cuales se encuentran regulados por la Ley General del Sistema Financiero (Ley 26702).

En efecto, la Ley 26.702, prevé la existencia de las siguientes instituciones habilitadas para prestación de servicios microfinancieros:

- Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), con naturaleza de Empresa Municipal
- Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC), con naturaleza de Sociedades Anónimas
- Entidades de Desarrollo a la Pequeña y Microempresa (EDPYME)
- Cooperativas de Ahorro y Crédito

En relación con las operaciones específicas para las cuales se encuentran habilitadas, tanto las CMAC como las CRAC pueden recibir depósitos de ahorro y a plazo, otorgar créditos con y sin garantía, aceptar letras de cambio y emitir cheques, entre otros. Las demás instituciones, a decir las cooperativas y EDPYME, encuentran su actividad limitada a otorgar créditos, sin poder captar depósitos del público (art. 288).

El art. 289 establece que las Cooperativas de Ahorro y Crédito pueden operar con recursos del público, es decir, personas ajenas a sus asociados, únicamente si se constituyen como Sociedades Cooperativas con acciones, quedando habilitadas a recibir depósitos y asimilando su funcionamiento al de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito.

El capital mínimo de estas IMF se encuentra fijado en u\$s 236.000, con un 9% de relación de solvencia, al igual que el resto de los bancos comerciales.

En Perú, a diferencia de lo que sucede en Bolivia, se han simplificado los registros y el costo de la constitución de garantías, lo que condujo a una flexibilización de las tasas de interés permitiendo un mayor desarrollo del microcrédito.

Respecto del tratamiento de los créditos en mora, la Resolución 357-2000 de la Superintendencia de Banca y Seguros del Perú, determina que los intereses de los créditos comerciales vencidos por más de 15 días no se registran y se contabilizan en suspenso; mientras que los intereses de los créditos hipotecarios para microempresas, se previsionan a partir del octavo día de mora y se contabilizan en suspenso a partir de los 30 días de mora.<sup>53</sup>

### **Normas de Superintendencia de Banca y Seguros de Perú (SBSP)**

Las normas de la SBSP, al igual que las de la SBEF de Bolivia, establecen que las entidades financieras especializadas y no especializadas deben reconocer el riesgo crediticio que implican las operaciones de microcréditos mediante la constitución de previsiones, tomando en consideración los días de mora en que se encuentra cada operación.<sup>54</sup>

Asimismo se establece la clasificación de los créditos y carteras según el número de días de morosidad, tal como surge de la siguiente tabla:

Categoría 1	hasta 8 días
Categoría 2	entre 9 y 30 días
Categoría 3	entre 31 y 60 días
Categoría 4	entre 61 y 120 días
Categoría 5	más de 120 días

La circular SBS B-1931-92 de la Superintendencia de Banca y Seguros establece la información mínima requerida para el otorgamiento del microcrédito y la

<sup>53</sup> Op. cit. 5, p. 43

<sup>54</sup> [www.sbs.gob.pe](http://www.sbs.gob.pe)

calificación del deudor, prescindiéndose de algunos requisitos exigidos en general y siendo suficiente con la elaboración de indicadores mínimos que permitan conocer la capacidad de pago del beneficiario.

- **MÉXICO**

### **Ley de Ahorro y Crédito Popular**

La Ley de Ahorro y Crédito Popular, sancionada el 04 de junio de 2001, regula y promueve las actividades de entidades financieras no bancarias, como las de ahorro y crédito popular, de las que forman parte las Sociedades de Ahorro y Préstamo, Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Sociedades Financieras Populares, Cajas Populares y Cajas de Ahorro, así como también la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones donde éstas se agrupen (art 1).

Conforme al art. 4 de la norma las Entidades tendrán por objeto el ahorro y crédito popular, facilitar a sus miembros el acceso al crédito y apoyar el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En relación con el respaldo de las operaciones realizadas por dichas Entidades, se establecen los Fondos de Protección a tal efecto por las mismas entidades del sistema, relevando de responsabilidad al Estado y las entidades de la Administración Pública (art 5).

Las Instituciones deberán constituir un fondo de reserva por lo menos con el 10% de los excedentes, en el caso de las Cooperativas, o de las utilidades si se trata de Sociedades Financieras Populares (art. 13).

La Ley establece las actividades que las Entidades están autorizadas a realizar dentro de los límites de monto asignados para cada tipo de operación. Así, se prevé las de recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, otorgar préstamos a las entidades afiliadas a su confederación, constituir depósitos a la vista o a plazo, otorgar créditos a sus socios sujetos a plazo y montos máximos no estableciéndose límites para las tasas de interés, expedir y operar tarjetas de débito, entre otras (art 36)

Conforme a esta Ley las Instituciones Microfinancieras reguladas podrán optar por funcionar como una Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo (SOCAP) o una Sociedad Financiera Popular (SOFIPO). Las primeras son sociedades cooperativas sin fines de lucro mientras que las segundas son sociedades anónimas con fines de lucro.

En el primer caso, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo se constituyen conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, contando con personalidad y patrimonios propios. La Cooperativa puede integrar a una institución fundadora, a fin de apoyarla financieramente.

Por su parte, las Sociedades Financieras Populares se constituyen como sociedades anónimas, tienen duración indefinida y pueden prestar servicios tanto a sus socios como a sus clientes. El capital mínimo deberá estar totalmente suscrito al momento del inicio de las actividades. Estas pueden captar depósitos a plazo.

El capital mínimo exigido para ambas Entidades es de u\$s 45.000 y la relación de solvencia exigida es de 8-11% (más capital menor relación), mayor que los bancos.

Conforme a la legislación vigente, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) están organizadas en cuatro categorías de acuerdo al nivel de sus activos, su capital mínimo y los requisitos de reservas.

A continuación se detalla en un esquema de las categorías de las EACP:<sup>55</sup>

	<b>ACTIVOS</b>	<b>CAPITAL MÍNIMO</b>
Nivel I	Más de u\$s 243.750	u\$s 32.500
Nivel II	De u\$s 243.750 a u\$s 16,25MM	u\$s 81.250
Nivel III	De u\$s 16,25MM a u\$s 91MM	u\$s 1,625MM
Nivel IV	Más de u\$s 91MM	u\$s 8,12MM

<sup>55</sup> Jacques Loubiré, Patricia Devaney, Elizabeth Rahyne, "Supervisión y Regulación de las Microfinanzas en el Contexto de la liberalización del Sistema Financiero.- Las experiencias en Bolivia, Colombia y México", p. 25.-

La supervisión de las Instituciones está a cargo de Federaciones autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que, conforme a su reglamentación, las autorizaciones de nuevas Federaciones y Entidades de Ahorro y Crédito se realiza públicamente a fin de garantizar la transparencia y seguridad de los ahorristas y usuarios.<sup>56</sup>

Estas Federaciones, que se encuentran conformadas por representantes de las EACP, se encargan de crear y exigir el cumplimiento de las normas de prudencia, ahorrándole al Estado ciertos costos que en caso contrario deberían ser absorbidos por las CNBV.

---

<sup>56</sup> [www.cnbv.gob.mx](http://www.cnbv.gob.mx)

## • ESPAÑA

La supervisión de las Instituciones Microfinancieras está a cargo del Banco Central de España, que regula la actividad de la banca en general y de las Cajas de Ahorro que son las principales entidades que llevan adelante actividades vinculadas con el microcrédito.

### **Cajas De Ahorro**

Las Cajas de Ahorro son una de las Instituciones que actualmente lideran la implementación de este sistema microcrediticio en España. Estas son entidades de crédito que se equiparan al resto de las instituciones del sistema financiero, sin embargo, se especializan en la canalización del ahorro popular y en la financiación de familias, mediana y pequeña empresa.

Las Cajas de Ahorros españolas son entidades de crédito plenas, con libertad y equiparación operativa completa al resto de las que integran el sistema financiero español. Están constituidas bajo la forma jurídica de fundaciones de naturaleza privada, con finalidad social y actuación bajo criterios de puro mercado, aunque revirtiendo un importante porcentaje de los beneficios obtenidos a la sociedad a través de su obra social. A pesar de esa libertad operatoria, están especializadas en la canalización del ahorro popular y en la financiación de las familias y de las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, tienen una fuerte raíz local, con una densa red de oficinas de implantación preponderantemente regional.

A diferencia de otras entidades de crédito, las Cajas de Ahorros combinan su función financiera con una intensa actividad social.

Ambas funciones – financiera y social – son piezas inseparables de un mismo modelo de gestión.

La Ley 31/1985 de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro establece que el Ministerio de Economía y Hacienda y el

banco de España, dentro de sus respectivas competencias, ejercerán las funciones de disciplina, inspección y sanción de las cajas de ahorros las materias que sean competencia del estado, y en especial las relativas a la política monetaria, financiera y de solvencia y seguridad. Así también en e las actividades de las cajas de ahorros realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su domicilio social

Las comunidades autónomas por su parte, ejercen las funciones de disciplina, inspección y sanción de las cajas de ahorros con domicilio social en su territorio, y para las actividades realizadas en el mismo, en las materias que sean de su competencia. Las facultades concedidas a la asamblea general, en relación con los estatutos y reglamentos de la caja, se entienden sin perjuicio de la posterior aprobación de los mismos por el Ministerio de Economía y Hacienda o la comunidad autónoma, quienes podrán ordenar la modificación en todo caso que los mismos no se ajusten a lo establecido por la Legislación vigente.

Hay que destacar también que de acuerdo con la Ley 3/1994, se adaptó la Legislación española a la Segunda Directiva de la Coordinación Bancaria de la Comunidad Europea por lo que se consideran entidades de Crédito las siguientes: a) Instituto de Crédito Oficial; b) Sistema bancario (Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito); c) los denominados Establecimientos Financieros de Crédito (EFC) que agrupan las funciones de factoring, leasing, entre otras.

### **Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM)**

La Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sancionada en 1998, prevé en su art. 28.1 los microcréditos como instrumentos destinados a la mejora de las condiciones de vida de los sujetos más vuln/erables y la ejecución de proyectos de desarrollo social básico.

Posteriormente por Ley 50/1998 se creó el Fondo para la Concesión de microcréditos (FCM) para proyectos de desarrollo social básico en el exterior, incorporado en el art. 105 de la citada norma.

La finalidad primordial del FMC es contribuir a la lucha de la pobreza en los países en desarrollo, a través del fomento de los servicios microfinancieros, sea prestando dichos servicios para satisfacer las necesidades de los sectores sociales y económicos que no tienen acceso al crédito tradicional, o bien lo tienen pero éste no cumple con sus funciones de manera adecuada (Art. 1).

El Fondo se constituye con recursos que provienen de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, a los que se agrega el importe de los créditos y préstamos concedidos, así como los intereses, comisiones y rendimientos provenientes de cualquier operación activa (art. 2 1º pár).

De acuerdo a lo que establece el Artículo 3 de la Ley, para el logro de sus objetivos el Fondo dispone de instrumentos financieros y no financieros. Entre los primeros se cuenta con el otorgamiento de préstamos y créditos en cualquiera de sus modalidades; entre los segundos se atienden los gastos derivados de la evaluación, control y seguimiento de proyectos.

### IV.3.- EL MARCO REGULATORIO EN ARGENTINA

- **Antecedentes**

Al presente en nuestro país existe un incipiente marco regulatorio de las microfinanzas y si bien en distintas oportunidades se asemejan algún tipo de legislación con la figura de las microfinanzas, existen diferencias sustanciales que se evalúan en el presente acápite.

Por un lado la presencia de la Ley 25782 que prevé la creación de las Cajas de Crédito si bien podría sustentarse fácticamente en la semejanza con las Instituciones Microfinancieras –IMFs-, aquéllas poseen, sin embargo, particularidades que las diferencian de éstas últimas.

En efecto, las Cajas de Créditos que conforme a la Ley de Entidades Financieras (art 26) cuentan con capacidad para *“conceder préstamos a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, incluso unipersonales, profesionales, artesanos, empleados obreros, particulares y entidades de bien público”* solamente operan con sus asociados, máxime cuando no pueden realizar todas las operaciones típicas que realiza una IMF sino que por el contrario, sólo las pasivas y activas previstas por norma.

Otra diferencia, debilitando aún más la aptitud de la normativa respecto a la regulación de las actividades microfinancieras, es que las Cajas de Crédito solamente pueden actuar en un sector geográfico determinado, lo cual de esta manera estaría abortando la idea de expansión social y financiera que abarque a la mayoría de los grupos sociales diseminados en distintos lugares territoriales que caracteriza a la generalidad de las IMFs.

Asimismo, las Comunicaciones “A” 4183 y “A” 4421 dictadas por el Banco Central de la República Argentina que reglamentan la Ley 25782 no prevén la validez de las garantías solidarias para los préstamos de bajo valor.

En síntesis, no existe una normativa que prevea exclusivamente el marco regulatorio de las IMF's ya que si bien existe normativa que regula las Cajas de Créditos por las diferencias y restricciones anteriormente apuntadas, éstas sólo podrían dedicar parte de sus actividades a la microfinanzas.

Ahora bien, dentro de este esquema normativo también cabe resaltar la presencia del Estado Nacional asumiendo un importante rol promotor en la economía social fortaleciendo la actividad microcrediticia a través de la asignación de asistencia técnica y recursos financieros tanto a microemprendedores como a Instituciones.

En efecto, con la sanción de la Ley 26117 se ha reforzado el sustento económico y social de las clases de escasos recursos, con la aplicación de tasas más bajas que las del sistema bancario tradicional, permitiéndose el desarrollo de capacidades asociativas y solidarias, entre otras ventajas financieras e impositivas.

Sin embargo, todo ello debe ir acompañado de una asistencia técnico-económica acorde con las necesidades y antecedentes financieros de cada prestatario que el Estado a través de sus organismos gubernamentales podría prestarla por su infraestructura y solvencia.- Pero también es necesario que la ayuda financiera permita sin altos costos cumplir cabalmente con el fin último, cubrir en lo posible la mayoría de las necesidades de quienes requieren la asistencia microcrediticia.

Por otro vértice se cuentan con las normas de tipo prudencial, vale decir, la normas del Banco Central de la República Argentina que regulan las Entidades Financieras que entre los préstamos que pueden ofrecer se hallan los "préstamos de bajo valor" considerándose como tales los siguientes.<sup>57</sup>

- Préstamos cuya cuota mensual no superan los \$300 en un máximo de 36 cuotas anuales con aplicación del sistema francés.-

---

<sup>57</sup> Texto ordenado de Gestión Crediticia BCRA, Punto 1.1.3.3. a) ii)

- Préstamos hasta un monto máximo de \$15.000 para plazos mayores a 36 meses los que deberán estar garantizados con hipoteca en primer grado sobre inmuebles para vivienda.-
- Préstamos de hasta \$6000 para financiar a “frentistas” el pago de obras de reconstrucción domiciliaria a cancelar en cuotas que no superan los \$200 con plazos de hasta 84 meses y no será necesario exigir la constitución de garantía hipotecaria.-

El límite máximo de préstamos que las entidades pueden otorgar de este modo es el 10% de la responsabilidad patrimonial computable de la entidad del mes anterior al que corresponda<sup>58</sup>.

Asimismo la periodicidad de la cuota de las financiaciones otorgadas a clientes con destino a la actividad productiva o de servicios – microemprendimientos- podrá ser semanal, quincenal o mensual<sup>59</sup>.

Asimismo la normativa prevé la formación de un legajo de cada prestatario que deberá contener todos los elementos que posibiliten efectuar correctas evaluaciones de su patrimonio, rentabilidad del proyecto a financiar, entre otros.- En efecto, en el legajo deberá quedar constancia de la evaluación efectuada conforme al procedimiento previsto en las normas sobre Clasificación de Deudores previamente descrito por la entidad financiera.

Además se exigen, para el caso concreto de los “préstamos de bajo valor”, los datos que permitan la identificación del cliente de acuerdo a las normas sobre “Documentos de identificación en vigencia”, normativa que solamente exige para los prestatarios el documento nacional de identidad<sup>60</sup>.

A su vez debe contarse con la clasificación del cliente que en el caso en particular de los microcréditos ello es difícil de presentarse dado que se trata de grupos marginales del sector financiero.- Aunque en rigor no se necesita una gran

---

<sup>58</sup> Texto ordenado de Gestión Crediticia BCRA, Punto 1.1.3.3. a) iii)

<sup>59</sup> Texto ordenado de Gestión Crediticia BCRA, Punto 1.1.3.3. a) iv)

<sup>60</sup> Texto ordenado de Documentos de Identificación en vigencia BCRA, Punto 1.1.1.-

cantidad de documentación informativa del prestatario que permita una evaluación de su patrimonio ya que en estos casos de préstamos de bajo valor es suficiente los datos que permitan la identificación del cliente.

Resulta interesante destacar que la normativa prevé respecto a la clasificación de los clientes de "préstamos de bajo valor" que la misma se debe efectuar solamente sobre pautas objetivas vinculadas al grado de cumplimiento en término de sus obligaciones o su situación jurídica e informaciones que surjan de la Central de deudores del sistema financiero<sup>61</sup> no siendo obligatoria la evaluación de la capacidad de pago en función de los ingresos del prestatario. Sin perjuicio de ello, no obsta a que se puedan conceder al mismo prestatario otras facilidades crediticias donde entonces sí habrá que observarse aquélla evaluación<sup>62</sup>.

La realidad es que la utilización de esta modalidad de préstamos ha sido baja lo que puede deberse a que los requisitos exigidos no son suficientes por lo que a contrario sensu debería requerirse mayor información por un lado, y por el otro, que en general las personas de escasos recursos no se dirigen al sector bancario tradicional sino a sectores más informales.

Sin embargo, parte de la doctrina en la materia sostienen que serían necesarias reglas prudenciales que regulen la operatoria de las IMFs a fin de brindar seguridad y resguardo de intereses de los pequeños ahorristas y mantener una estabilidad de todo el sistema financiero<sup>63</sup>.

En rigor, la experiencia en otros países como es el caso de Bolivia la regulación prudencial surgió luego del desarrollo microcrediticio en el mercado a través de instituciones sin fines de lucro como ocurrió con el BancoSol de dicho país.- A diferencia de Perú en donde las Instituciones como las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito y las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito son organizaciones

---

<sup>61</sup> A mayor abundamiento los niveles de clasificación previstos se agrupan en los siguientes: a) cumplimiento normal: atrasos no mayores a 31 días; b) Cumplimiento inadecuado: atrasos de más de 31 hasta 90 días; c) Cumplimiento deficiente: atrasos de más de 90 hasta 180 días; d) De difícil recuperación: atrasos de más de 180 días hasta un año, e) Irrecuperable: clientes insolventes, en gestión judicial o en quiebra.-

<sup>62</sup> Texto ordenado de Clasificación de Deudores BCRA, Punto 7.1.

<sup>63</sup> Delfiner Miguel, Pailhé Cristina, Perón Silvina, "Microfinanzas: un análisis de experiencia y alternativas de regulación", p. 39

supervisadas por la Superintendencia de Banca pero que no nacieron como fundaciones sin fines de lucro<sup>64</sup>.

Por eso a nivel internacional es de práctica que los Bancos tradicionales otorguen microcréditos a instituciones especializadas en la materia como ser IMF's, cooperativas, asociaciones sin fines de lucro, mediante el proceso denominado *downscaling*<sup>65</sup> reglamentado por normas del sistema financiero.

Tal como surge de los comentarios precedentes existen dos roles principales desde las actividades bancarias, por un lado el financiamiento a las ONGs que realizan actividades de microfinanciamiento cumpliendo la entidad bancaria un "*fondeo de segundo piso*", y por el otro el otorgamiento de líneas de créditos de bajo monto con metodologías corrientes de las IMF's, incursionando en este caso en el proceso supra

A modo de conclusión, puede sostenerse respecto del marco normativo existente en nuestro país que, si bien se podría afirmar que las Cajas de Crédito, creadas por Ley 25.782, se asemejan a la figura legal de las IMF, aquéllas tienen particularidades que las diferencian de éstas últimas. En efecto, las Cajas de Crédito solamente operan con sus asociados.

Otras diferencias son que pueden actuar sólo en un sector geográfico determinado y limitado, además de no poder conceder créditos sin garantías por la totalidad de su cartera. Este tipo de reglamentación dificulta la atención de la demanda de microcréditos por parte de las Cajas de Crédito.

A su vez las Comunicaciones "A" 4183 y "A" 4421 dictadas por el BCRA prevén los requerimientos para los préstamos de bajo valor pero la normativa no considera la validez de la garantía solidaria.

Algunos estudios sobre microfinanzas señalan que las Entidades Financieras no se encuentran obstaculizadas para la creación de líneas de negocios

---

<sup>64</sup> Jansson, Tor, "Financiar las microfinanzas", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., p. 1.-

<sup>65</sup> Es el proceso mediante el cual muchos bancos comerciales y/o entidades reguladas desarrollan líneas de microfinanzas dentro de su cartera de servicios.-

relacionadas con actividades microfinancieras, tales como créditos de bajo monto sin garantías reales. Sin embargo, agregan que no existe, una normativa que prevea exclusivamente el marco regulatorio de las IMF, ya que si bien las Cajas de Crédito se podrían asemejar a éstas, atendiendo a las diferencias y restricciones antes señaladas, sólo podrían dedicar parte de sus actividades a la microfinanciera.<sup>66</sup>

- **La Ley 25.782**

La ley 25782 fue sancionada el 01 de octubre de 2003 y promulgada el 30 de octubre de 2003, introduciendo importantes modificaciones a la Ley de Entidades Financieras 21526.<sup>67</sup>

La norma nació del proyecto presentado por el ex diputado Héctor Polino, quien reformó y logró convertir en ley parte del proyecto de las Cajas De Crédito Cooperativas presentado en el año 1988 por el ex diputado nacional Emilio Martínez Garviño.

El art. 2 de la misma (sustituye art. 26 de la ley 21526) prevé que las Cajas de Crédito podrán:

- a) Recibir depósitos a las vista;
- b) Recibir depósitos a plazo hasta un monto de \$10.000 por titular;
- c) Conceder créditos y otras financiaciones, a corto y mediano plazo, a pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales (unipersonales, profesionales, artesanos, etc)
- d) Otorgar avales, fianzas y otras garantías;
- e) Efectuar inversiones de carácter transitorio;
- f) Cumplir mandatos y comisiones conexos con sus operaciones;
- g) Debitar letras de cambio giradas contra los depósitos a la vista a favor de terceros.

---

<sup>66</sup> Delfiner, Miguel, Pailhé Cristina y Perón Silvana, op. cit. 3, p. 37

<sup>67</sup> [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

Conforme a la normativa, las cajas de crédito deberán constituirse como cooperativas, de acuerdo a la Ley 20.337, que operarán con asociados que hayan suscripto un capital mínimo de \$200 y se encuentren radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional que se corresponda con el domicilio de la entidad, y en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la circunscripción electoral respectiva; debiendo distribuir los retornos en proporción a los servicios utilizados.

Ahora bien, conforme al art. 1 de la Ley 25.782 –que sustituye el art. 4 de la Ley 21526– el Banco Central de la República Argentina (BCRA) tendrá a su cargo la aplicación de la ley supra mencionada y dictará las normas reglamentarias que fueran necesarias para su cumplimiento.

En efecto, las Cajas de Crédito deben constituirse como Sociedades Cooperativas<sup>68</sup>, operar con casa única y contar con autorización del BCRA para funcionar (Art. 1.2.1).

La mentada autorización deberá solicitarse por escrito de acuerdo a los requisitos previstos en el Art. 1.2.4, operando la caducidad del pedido de autorización si dentro del plazo de 60 días no se complementa la documentación faltante. Por otro lado, si en el lapso de un año desde que se otorgan dichas autorizaciones no fuesen utilizadas, las mismas quedarán sin efecto.

A su vez, las cajas de Créditos deberán obtener la autorización para funcionar como sociedad cooperativa por parte de la autoridad de aplicación y su inscripción en el respectivo Registro, debiendo integrar la totalidad del capital inicial propuesto y remisión de la nómina de los integrantes del Consejo de Administración a la Superintendencia de Entidades Financieras (Art. 1.5. Condiciones de las autorizaciones).

El BCRA será quien acuerde la autorización otorgada exclusivamente para desarrollar la operatoria a que se refiere la Ley 25.782, así como la fecha en que

---

<sup>68</sup> Art. 2 Ley 20337... "Las cooperativas son entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios..."

vence el plazo para comenzar a operar, la que será notificada mediante la Superintendencia de Entidades Financieras (Art. 1.7).

Las operaciones financieras previstas son las activas, pasivas y de servicios, sin perjuicio de las específicas admitidas por el BCRA y otras entidades financieras, todas realizadas bajo las condiciones establecidas por la reglamentación. Las cuales, en consonancia con la Ley 25.782, podrán realizarse con asociados que deberán acreditar la suscripción de cuotas sociales por un importe mínimo de \$200 y hallarse radicados en el partido, departamento o división jurisdiccional provincial correspondiente al domicilio de la entidad (Art. 1.7).

Tal como se adelantó, dentro de la operatoria autorizada a realizar por las Cajas de Créditos se establecen como operaciones pasivas las siguientes (Sección 3.):

- 1) captar recursos de personas físicas y jurídicas que hayan suscripto cuotas sociales de la Caja de Crédito depositaria por \$200 como mínimo y condición del domicilio;
- 2) apertura, movimientos y cierre de cuentas a la vista, implementándose el servicio de letras de cambio para realizar extracciones de fondos o pagos a favor de terceros;
- 3) depósitos a plazo en pesos por un importe máximo de \$20.000 por cuenta y por persona;
- 4) obligaciones interfinancieras;
- 5) operaciones con el BCRA.

Como operaciones activas se cuentan las financiaciones, entre las que debe diferenciarse las que se otorgan a prestatarios que son asociados, vale decir, receptor de los fondos o titular de una garantía, que a su vez debe ser quien aplique u obtenga provecho de ellos (Art. 4.1.), o bien se otorgue a prestatarios que no están vinculados a la caja de crédito (Art. 4.3.2.1).

Las financiaciones se otorgarán a los asociados conforme a las siguientes condiciones:

- a) Importe máximo de \$50.000 por prestatario.
- b) Plazos máximos:
  - único vencimiento o en cuotas no periódicas: un año;
  - préstamos pagaderos en cuotas periódicas mensuales: 48 meses.
  - préstamos para ser acreditados en cuentas a la vista: 30 días.
- c) Interés: será convenido por las partes pero no puede ser mayor en más de un punto en la tasa anual cobrada por las restantes Entidades Financieras en iguales operaciones. Teniéndose en cuenta los créditos sin garantía, prendarios o hipotecarios.

Adicionalmente se prevé para el otorgamiento de los microcréditos (Art. 4.3.) la elaboración de un legajo del prestatario con todos los elementos que posibiliten efectuar una evaluación de la situación económica y financiera. Respecto de los prestatarios que no se encuentran vinculados a las Cajas de Crédito, los préstamos revestirán las características que a continuación se señalan:

Importes máximos:

- i) \$3.000: operaciones sin garantías.
- ii) \$12.000: operaciones con garantía prendaria
- iii) \$20.000: operaciones con garantía hipotecaria
- iv) \$25.000: el conjunto de operaciones que contraiga un mismo prestatario no puede superar este importe.

Por último, se prevé que los préstamos sean garantidos en efectivo, cauciones de certificados de depósito a plazo fijo emitidos por la misma caja de crédito, títulos de créditos, además de las garantías reales de hipoteca –siempre que la caja de crédito sea acreedora en todos los grados-, prenda fija con registro en primer grado o con desplazamiento y otras.

- **Ley 26.117**

Con fecha 28 de junio de 2006 se sancionó la Ley 26.117, reglamentada por el Decreto 1305/06, que tiene por finalidad regular y promover el microcrédito, así como brindar préstamos de bajo valor a personas y grupos de escasos recursos.

En tal sentido la Ley 26.117 prevé como fin “estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran el cumplimiento de las políticas sociales”(Art. 1°)

En el Art. 2° de la norma se define al microcrédito como “aquéllos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios, mínimo, vital y móvil.”

Esta Ley identifica como destinatarios de los microcréditos a “*las personas físicas o asociativas de bajos recursos*” fijando ciertas condiciones ya que deben organizarse en torno a la gestión del autoempleo, realizar actividades de producción y manufacturas, entre otras, las cuales no deben poseer activos totales que superen un monto equivalente a cincuenta (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra que es actualizada por el INDEC. (Art. 2° 2° Parte.)

Las Instituciones encargadas de otorgar los microcréditos serán “*las asociaciones sin fines de lucro como asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas.*” (Art. 2° 3° Parte)

Para lograr los objetivos de la norma se crea, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (Art. 3°), que tendrá como uno de sus fines la de propiciar la adhesión de las provincias a la presente ley.

Se establece la creación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social con diversos objetivos entre los cuales se prevé la organización de un Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito (Art. 11). El

objetivo de su creación es controlar que los inscriptos son los que efectivamente se encuentran amparados por la ley y no otros.<sup>69</sup>

Asimismo se crea un Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación, a ser utilizado para la ejecución del Programa de Promoción del Microcrédito (Art. 12), con un capital inicial de 100 millones de pesos.

Las funciones del Fondo serán (Art 13):

- Capitalizar a las Instituciones de Microcrédito adheridas;
- Subsidiar total o parcialmente la tasa de interés;
- Fortalecer las Instituciones de Microcrédito mediante la provisión de asistencia técnica, operativa y de capacitación.

Adicionalmente, la Ley 26.117 introduce una modificación a la Ley 20.631/73, incorporando como apartado 10 del punto 16 del inciso h) del art. 7° que, los intereses de las operaciones de microcréditos estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado. (art. 22)

#### • **Proyectos de ley presentados**

Existen varios proyectos de ley en la Cámara de Diputados y Senadores relacionados con las microfinanzas, tales como la “Propuesta sobre Entidad Financieras: Modificaciones sobre Bancos Solidarios”, “Promoción y Fomento del Microcrédito”, Creación del Banco del Microcréditos para la Promoción y Apoyo de Unidades Empresariales Primarias” entre otros.

A continuación se analizarán los proyectos mencionados lo cual permitirá al lector conocer el interés legislativo generado en esta materia.-

### **Modificación de la Ley de Entidades Financieras: Incorporación de Bancos Solidarios**

---

<sup>69</sup> [www.fundapaz.org.ar](http://www.fundapaz.org.ar)

Por medio de este proyecto se incorpora el inciso g) del artículo 2 de la Ley 21.526 de Entidades Financieras, creándose la figura de Bancos Solidarios, los cuales podrán constituirse bajo la forma de Cooperativas o como entidades autárquicas municipales. Éstas pueden captar depósitos y otorgar pequeños créditos a corto y mediano plazo destinados a pequeñas empresas, productores, artesanos, empleados, obreros, etc (art. 1)

Además prevé un régimen fiscal especial ya que estos Bancos Solidarios gozarían de los beneficios de exención del Impuesto a las Ganancias e Impuesto al Valor Agregado para créditos menores a \$10.000, entre otros beneficios.

### **Proyecto de Promoción y Fomento del Microcrédito**

En el mes de marzo de 2003 se presentó este proyecto de ley en el cual se establecen dos tipos de beneficiarios, por un lado el microemprendedor, definido como persona física en situación de extrema pobreza, y por otro lado la microempresa, considerada como unidad de negocios con hasta 5 trabajadores o con ventas anuales que no superen los \$90.000.

Además establece que pueden ser prestadoras de los créditos no sólo las Asociaciones sin fines de lucro, Fundaciones y Cooperativas sino que también Instituciones Financieras (art. 1º 1.5.).

Asimismo distingue el monto máximo del préstamo según sea para microemprendedores, el cual no deberá superar los \$500 y sin exigirse ninguna garantía, o sea para las microempresas, para las cuales el monto no podrá superar los \$80.000 pudiendo otorgarse garantías.

También se prevén, al igual que el resto de los proyectos normativos, exenciones impositivas incorporando como novedad que el beneficio no sólo se extendería a las Instituciones de Microcréditos sino también a los prestatarios, es decir, microemprendedores y microempresarios.

### **Proyecto sobre la creación del Banco de Microcréditos para la Promoción y Apoyo de Unidades Empresariales Primarias**

El Banco de Microcréditos para la Promoción y Apoyo de Unidades Empresariales Primarias, cuya creación es propuesta por este proyecto, funcionaría dentro de la órbita del Banco de La Nación Argentina (art. 2).

Cabe destacar que con función similar a la de este Banco ya existe el Fondo Nacional para la Creación y Consolidación del Microemprendimientos (FOMICRO), creado en el año 2001 en el ámbito del Banco de la Nación Argentina.

La propuesta define a los microcréditos como pequeños préstamos otorgados a los individuos que componen los sectores poblacionales más vulnerables (art. 3).

Los montos máximos de los créditos serían de \$10.000, con plazos máximos de 5 años y sin garantías (art. 6).

#### **IV.4- ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA DEFINICIÓN DE UN MARCO REGULATORIO EN NUESTRO PAÍS**

Habiendo evaluado a través de este documento y sintetizado en el Apartado anterior el marco normativo existente y las limitaciones a la actividad que nos concierne, se esbozarán a través de estas líneas algunos de los aspectos principales a considerar al momento de diseñar una propuesta en materia regulatoria del sistema financiero que incorpore a la actividad microfinanciera.

En efecto, como puede observarse los microcréditos pueden orientarse a dos tipos de prestatarios, por un lado aquéllos sectores bajos o de ingresos precarios que recurren a buscar el financiamiento para satisfacer sus necesidades básicas de consumo. Este tipo de microcréditos orientado a la atención de erogaciones urgentes, implican riesgos y beneficios imposibles de medir a través de la solvencia previa del prestatario. Más bien constituye un instrumento paliativo de distorsiones imposibles de solucionar a corto plazo mediante mecanismos de mercado.

Por otro lado el microcrédito puede demandarse para la implementación o ampliación de un proceso productivo de bienes o servicios en cuyo caso la exclusión al sistema financiero es consecuencia de una evidente falla de mercado. Siendo tan dispares el origen de ambas necesidades de asistencia microcrediticia es que sería conveniente un tratamiento diferenciado acorde con los requerimientos de cada caso concreto.

En tal sentido, conforme al relevamiento que de las IMFs se ha efectuado en la Provincia de Buenos Aires surgen problemáticas comunes de acuerdo al perfil de asistencia en que cada IMF se especializa. Mientras aquellas avocadas a la inclusión social y la atención de necesidades básicas requieren de mayor cantidad de fondos y generación de estructuras que sirvan de medio para asistir a los más pobres, las organizaciones de microemprendedores demandan mecanismos de inclusión a la formalidad fiscal, creación de puestos de trabajo, capacitación y celeridad en el tratamiento y evaluación de los planes de negocio.

Por ello existen numerosos elementos que permiten indicar que la asistencia de microemprendedores requiere de un mecanismo de logística que acerque la demanda y oferta de servicios microfinancieros. En tal sentido, sería positivo que la normativa prevea dicho mecanismo acercando la demanda microcrediticia a los recursos disponibles en el sistema financiero tradicional.

En rigor, es necesario ampliar y poner a disposición la capacidad de una estructura suficiente para cubrir un amplio sector geográfico que sirva de nexo entre las partes y que, a su vez, facilite tanto la viabilidad formal del emprendimiento como la cobertura de los requisitos de garantías para el otorgamiento de microcréditos.

En definitiva, el desafío sería que las instituciones alcancen un cierto grado de competitividad a fin de conseguir expandirse en el mercado de capitales de carácter informal regulado por normas informales.

Así, siguiendo los lineamientos de opiniones emanadas de organismos internacionales la regulación prudencial no debería ser aplicada directamente sobre las IMF que sólo se dedican a dar préstamos con su propio capital sino que aquélla debería aplicarse para mejorar aspectos que puedan inhibir a que las entidades financieras que existen desarrollen servicios microfinancieros o que hagan difícil que dichas entidades presten a IMFs<sup>70</sup>.

En efecto, en nuestra opinión las normas que regulan la actividad deberán ser flexibles a la hora de prever la estructura de una Institución microcrediticia, vale decir, permitir que su actividad posea la menor cantidad de restricciones posibles con ofertas accesibles y generalizadas en diferentes áreas geográficas, exenciones impositivas y asistencia financiera.

En tal sentido, la documentación de préstamos y requerimientos de informes tienen que ser más simples que las requeridas normalmente por las entidades financieras. La asistencia financiera deberá brindar un alto grado de sustentabilidad

---

<sup>70</sup> Grupo Consultor para asistir a los pobres (CGPA), "Principios para regulación y supervisión de microfinanzas"

y fortaleza económica a la organización a efectos de lograr su autonomía e independencia. Además, de ser imprescindible la previsión de tasas de interés bajas y la constitución de programas prestadores de una especie de “*waiver impositivo*” para la formación de microemprendimientos.

A su vez sería importante que la regulación normativa prevea dentro de la organización estructural de la Institución microcrediticia estudios de mercado a los efectos de identificar la diversidad de necesidades ya que -tal como se adelantara- el mismo no resulta homogéneo y es importante conocer acabadamente a quién va dirigido el producto, llámese consumidores o microemprendedores.

Por último, es de vital importancia que a estos efectos la institución posea una organización funcional constituyéndose potencialmente como entidad mixta con participación de capitales públicos y privados con una gerencia como núcleo central, supervisión permanente y capacitación constante.

Todos estos lineamientos serán fundamentales a fin de evaluar una posible figura jurídica apropiada para poner en marcha un sistema de microfinanciamiento a nivel provincial dentro de este esquema regulatorio.

En lo que se refiere a los aspectos regulatorios propiamente dichos, no debe perderse de vista que estos tienen como objeto promover una efectiva acumulación de capital y una eficiente asignación a fin de permitir la sustentabilidad de las instituciones financieras a fin de disminuir el riesgo de crisis sistémicas sobre el sector financiero.

Es por ello, que debe hacerse especial hincapié en que cualquier avance vinculado con la regulación a este tipo de entidades requiere considerar dos ejes centrales:

- En primer término, que existe decisión política interna vinculada a otorgar la posibilidad de que las IMF reguladas actúen como intermediarias captando recursos y asignándolos a este tipo de proyectos.

- Cualquier avance en esta materia requerirá un análisis particularizado del mercado objetivo dado que una regulación inadecuada solo tenderá a elevar el costo de la intermediación financiera, más que a la promoción del desarrollo del mercado.

A partir de este último punto, surge necesario en el marco de los objetivos de este documento establecer aquellos aspectos sobre los cuales se debería iniciar un proceso de análisis tendiente a lograr en el mediano plazo, y en la medida que el mercado microfinanciero continúe desarrollándose en nuestro país, una legislación específica vinculada con la regulación y supervisión de las IMF a fin que estas puedan atraer capital privado y movilizar ahorros.

Los parámetros a considerar como prioritarios de análisis en este sentido están vinculados con:

- Requisitos de entrada de las IMF al mercado: cobran particular relevancia ítems que deberán diferenciar a las entidades creadas a partir de IMF de las bancarias tradicionales. Es el caso de los requisitos de capital mínimo, la forma jurídico-institucional de la entidad y los requisitos vinculadas a la propiedad.
- Tratamiento de las provisiones: este aspecto es de crucial relevancia en el caso de la actividad microcrediticia toda vez que este indicador en el sistema financiero tradicional está vinculado al riesgo de los créditos y, en muchos casos según el tipo, al período de días de retraso en el pago. Vinculado a este último aspecto y a las características de devolución semanal y/o quincenal que tienen muchos micropréstamos es que surge la necesidad de adaptación y/o readecuación de dicho indicador.
- Garantías del crédito: en general y como se ha visto en este documento, las garantías en el caso de los microcréditos son inexistentes desde el punto de vista material y responden a aspectos relacionados con la metodología de otorgamiento (tal el caso de los grupos solidarios). Su aceptación por parte de las entidades de regulación es un punto a trabajar dado que no es sencilla su comprensión y aceptación dentro de los estándares habituales.

- Nivel de la tasa de interés: habitualmente, los países y sus instituciones regulatorias adoptan una política de control de la tasa de interés mediante sanción de leyes de usura a fin de evitar la explotación de los clientes más susceptibles. Dadas las características y costos adicionales intrínsecos a la actividad que nos concentra, este tipo de restricciones muchas veces actúa en detrimento del sistema. Este es un tema de vital importancia y está muy asociada a la voluntad política de los gobiernos, tal como se mencionaba en párrafos previos. En Argentina, las políticas oficiales destinadas al desarrollo de los microcréditos no sólo abogan por el crecimiento de los volúmenes prestables sino también por la convergencia de las condiciones de préstamo entre los microcréditos y las líneas crediticias de la banca tradicional, fundamentalmente en relación con los costos financieros afrontados por los prestatarios. En esta línea, una de las vías más utilizadas constituye la reducción de las tasas de interés activas, tanto a través del subsidio directo como mediante el otorgamiento de garantías oficiales.
- Tipo de documentación: en las microfinanzas este es un punto de crucial relevancia toda vez que por lo general se trata de actividades informales con carencia de garantías. La evaluación de ello como parámetro para el otorgamiento y autorización de préstamos es un factor de fundamental relevancia para la supervivencia del sistema y debe ser considerado de manera especial en cualquier avance regulatorio.
- Aspectos operativos: en muchos países existen restricciones vinculadas con cantidad de sucursales y horarios de atención que dificultan la vinculación con los potenciales prestatarios, dado que esto no necesariamente están en condiciones de adaptar sus tiempos a los de la Entidad.

Como se mencionó al inicio, el detalle anterior intenta ser un puntapié inicial de aspectos que deberán ser considerados al momento de iniciar el proceso de diseño y tratamiento de una potencial regulación y supervisión de las entidades de microfinanzas en nuestro país en general y en la Provincia de Buenos Aires en particular.

El detalle anterior, permite observar que el diseño de una política regulatoria en este sentido requiere un análisis pormenorizado de estos y otros aspectos

relevantes a fin de no generar mecanismos que en lugar de lograr su objetivo inicial, solo generen inconvenientes y coadyuven a revertir el proceso de desarrollo que el sector está manifestando en nuestro país.

Es por ello que como conclusión de este punto se sugiere adoptar una posición conservadora en estos aspectos e iniciar un proceso de análisis, evaluación y propuestas a discutir con los distintos involucrados a fin de avanzar a la luz de la experiencia y las particularidades que el sector tienen internamente.

Evidentemente, la susceptibilidad y particularidades del sistema microfinanciero requiere un aprendizaje lento y continuo de todos y cada uno de sus integrantes.

## **CAPITULO V**

### PROPUESTAS DE POLITICA PÚBLICA

## V.1.- LAS MICROFINANZAS EN LA PROVINCIA Y EL ROL DEL ESTADO

Como se ha visto durante el transcurso de este Documento, el microcrédito es un tipo de financiamiento de bajo monto, habitualmente utilizado por prestatarios excluidos del sistema financiero tradicional, para satisfacer la atención de erogaciones con destino a consumo o inversión en emprendimientos de micro escala.

Como características típicas del perfil de este tipo de prestatarios se observan bajos niveles de ingreso y un alto grado de informalidad de los mismos, motivos que constituyen el principal obstáculo a la inserción inicial, o reinserción luego de haber experimentado irregularidades en el comportamiento crediticio previo, quedando excluidos del mercado de financiamiento tradicional, más específicamente de la banca regulada por la autoridad financiera.

Asumiendo la pertenencia a sectores de bajos o precarios ingresos como rasgo característico del prestatario, éste puede demandar financiamiento tanto para afrontar gastos de consumo como para financiar una actividad productiva o comercial que le genere ingresos. En el caso cuyo objeto se trate de financiar consumo, e independientemente de la utilidad que genera la satisfacción de necesidades que, por el perfil del prestatario, muchas veces se trata de necesidades básicas, el dinero utilizado no será, al menos en principio, puesto al servicio de un proceso productivo material cuyo resultado pueda conducir a la preservación del capital prestado. Más aún, el éxito en este tipo de aplicación de recursos no podría medirse en la capacidad de devolución del préstamo más que en la eficacia de la aplicación de los montos para la satisfacción de las necesidades que lo motivaron.

Este tipo de microcréditos, orientado a la atención de erogaciones urgentes, que en no pocos casos están contextualizados en situaciones de emergencia, involucran riesgos y beneficios imposibles de medir a través de la solvencia previa del prestatario y la viabilidad, o rentabilidad, del plan de gasto. Más bien, constituye un instrumento paliativo de distorsiones y desequilibrios imposibles de solucionar, al menos en el corto plazo, mediante mecanismos de mercado.

Por otro lado, la demanda de microfinanciamiento puede ser motivada por la viabilidad en la implementación o ampliación de un proceso productivo de bienes o servicios, en cuyo caso el fenómeno de exclusión del sistema financiero tradicional resulta en una clara falla de mercado, situación que es demostrada por la existencia de recursos no canalizados a procesos de producción capaces de retribuir al capital prestado.

La naturaleza disímil de ambos tipos de necesidades de asistencia microcrediticia requiere de un tratamiento diferenciado, tanto en lo relativo al diagnóstico como en las posibles medidas de fomento al desarrollo de instituciones de microcrédito. El relevamiento efectuado acerca de la situación de las IMFs en la Provincia de Buenos Aires puso en evidencia que las problemáticas planteadas poseen denominadores comunes en concordancia con el perfil de la asistencia en la cual cada IMF se especializa. Mientras aquellas avocadas a la inclusión social y la atención de necesidades básicas plantean la necesidad de disponer de un mayor volumen de fondos y la generación de estructuras que sirvan como medio para asistir a "los más pobres entre los pobres", las organizaciones avocadas a la asistencia de microemprendedores demandan mecanismos de inclusión a la formalidad fiscal, creación de puestos de trabajo, capacitación y celeridad en el tratamiento y evaluación de los planes de negocio.

Un elemento paradójico de esta situación es que la escasez de recursos prestables resulta más visible en las IMFs dedicadas a atender necesidades de consumo de los sectores más carenciados de la comunidad, al tiempo que los montos promedio de dichos préstamos equivalen a apenas un décimo de los montos promedio de los créditos requeridos a otras IMFs especializadas en la consolidación de microemprendimientos.

Uno de los motivos por los cuales se da esta situación radica en la naturaleza misma de las necesidades de los prestatarios. Mientras la dirigencia de las entidades dedicadas a la asistencia a los más pobres aborda situaciones de urgencia y vulnerabilidad extrema, con posibilidades de mesurar más rápidamente la dimensión de las necesidades insatisfechas, las IMFs dedicadas al armado y

financiamiento de proyectos productivos no pueden más que inferir la magnitud global de la falta de financiamiento a través de los proyectos analizados.

Adicionalmente, en la práctica, la aplicación de fondos a la satisfacción de necesidades producto de la pobreza, como mejoramiento de condiciones sanitarias y refacción de viviendas, involucra montos individuales reducidos, al tiempo que presentan un efecto significativamente más inmediato y visible que la consolidación de emprendimientos productivos.

Tal como se ha detallado en el presente estudio, desde el Estado Provincial se ha practicado una importante variedad de programas de microcréditos, tanto orientado a sectores de más bajos ingresos, con objetivos relacionados a la mejora en la calidad de vida de sectores excluidos, como a microemprendedores con necesidad de adquirir un capital "semilla" para dar un nuevo impulso a actividades incipientes. Vale destacar que estas experiencias han sido puestas en marcha tanto en forma directa, a través de organismos públicos especializados tales como Direcciones dependientes de los ministerios de Desarrollo Humano, Trabajo y Producción, como en forma indirecta a través de convenios de cooperación y financiamiento de cooperativas, ONGs, uniones microempresarias e instituciones educativas, entre otras.

Actualmente, los mayores esfuerzos oficiales para el desarrollo del microcrédito a nivel provincial están puestos en el programa Fuerza Solidaria, el cual representa la apuesta más importante realizada hasta el momento tanto en términos del despliegue de nexos interinstitucionales como en la aplicación de recursos financieros oficiales. Como ya se mencionó, la metodología del Programa consiste, en términos generales, en dos vías de asistencia financiera. Por un lado, el fondeo de IMFs con cierta trayectoria en la actividad, haciendo las veces de "banca de segundo piso". La segunda vía de asistencia está orientada al financiamiento directo de proyectos denominados "de la economía social", tales como proyectos productivos de asociaciones sin fines de lucro o agrupaciones de trabajadores, excluidos del sistema financiero formal, con necesidades de financiamiento para el mantenimiento y creación de puestos de trabajo.

Poniendo en perspectiva la magnitud de la demanda potencial de microcréditos, considerando las distintas tipologías que éstos presentan, con las posibilidades de financiamiento gubernamental, surgen importantes dudas sobre los alcances que todo programa oficial pueda tener si los esfuerzos se limitan exclusivamente al financiamiento de la actividad. Es decir, dependiendo de cuál sea el objetivo en cuanto al desarrollo de las microfinanzas a nivel provincial, los aportes de recursos financieros oficiales resultarán más o menos efectivos en comparación con el diseño e implementación de una infraestructura y marco regulatorio que fomente el vuelco de fondos por parte de instituciones privadas.

En relación con este punto, un reciente estudio de la Fundación Andares<sup>71</sup>, indica que la demanda potencial de microcréditos en el conurbano bonaerense asciende a 440 mil prestatarios, por un monto estimado en \$574 millones. Este monto de demanda potencial representaría más de 15 veces el monto estimado para la cartera actual de microcréditos<sup>72</sup>.

Es decir, las posibilidades de satisfacer la demanda potencial de microcréditos en la Provincia de Buenos Aires se encontrarían fuera del alcance de las políticas de fomento vigentes. Más aún, una eventual disponibilidad de fondos suficientes contrastaría con una estructura de asignación que dista de poder llevar a cabo la administración de una cartera de prestatarios hasta 20 veces superior a la actual; imposibilidad relacionada no sólo con la dotación de recursos humanos y materiales sino, fundamentalmente, a la adaptación de las estructuras institucionales e implementación de tecnología necesaria para un cambio de escala. Todo esto conduce inequívocamente a destacar la necesidad de desarrollo de nuevas estructuras e instituciones de microcréditos tanto como a la ampliación de la dotación de las existentes.

Esta línea de análisis indica que los fondos recientemente destinados por el Gobierno provincial resultan sumamente significativos en relación con la escala actual del sector microfinanciero de la Provincia de Buenos Aires y que, no obstante,

---

<sup>71</sup> ANDARES es una fundación sin fines de lucro que trabaja para contribuir a la erradicación de la pobreza y la exclusión social apoyando el desarrollo de las Microfinanzas. [www.fundacionandares.org](http://www.fundacionandares.org)

<sup>72</sup> Sobre la base de los créditos otorgados durante los últimos 12 meses, monto que asciende a \$38 millones.

la búsqueda de una cobertura cercana a la demanda potencial requerirá de un cambio de paradigma en la forma en que se desenvuelve el sector. Este nuevo paradigma deberá comprender tanto nuevas fuentes de recursos prestables como disponibilidad de información que posibilite la reducción de costos operativos y de fondeo de las instituciones microfinancieras.

En función de la naturaleza de los desafíos planteados para el fomento y la ampliación de la oferta de microcréditos, el rol que le cabe al Estado Provincial resulta crucial desde la óptica de sus capacidades de articular funcionalmente instituciones representativas tanto de la oferta como de la demanda de servicios microfinancieros.

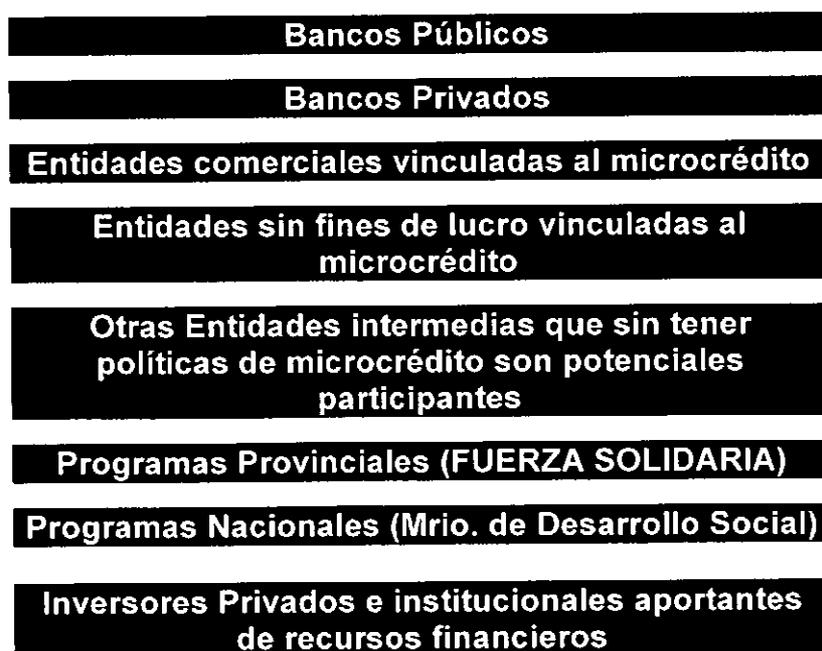
Dejando de lado por un momento la necesidad de fondos prestables, y confiando en que la elasticidad de la oferta de microcréditos podría resultar infinita respecto de variables cualitativas como el desarrollo institucional y regulatorio, los siguientes elementos constituyen parámetros comunes a tener en cuenta para la profundización de la política vinculada al desarrollo y promoción del microcrédito a nivel provincial que pueden conducir a un significativo "salto" en la escala del mercado y la inclusión de prestatarios al sistema financiero tradicional:

- Definición de potenciales participantes en una política de profundización del desarrollo del microcrédito y posibilidad de interacción.
- Disponibilidad de sistemas de información sobre IMFs y prestatarios.
- Disponibilidad de mecanismos de formalización y soporte institucional de las actividades desarrolladas por los microemprendedores.
- Articulación de programas públicos y privados.

## V.2.- POTENCIALES PARTICIPANTES EN EL DESARROLLO DEL MICROCRÉDITO

La definición respecto de los potenciales actores fundamentales en un plan integral de desarrollo del microcrédito en la Provincia de Buenos Aires, abarca a distintos niveles y jerarquías de Organizaciones las cuales en algunos casos ya se encuentran trabajando en esta temática como se ha visto en Capítulos anteriores.

El siguiente es una enunciación agregada de potenciales participantes, al tiempo que su ordenamiento no responde a cuestiones de índole jerárquica ni de relevancia. El desarrollo y análisis que prosigue a las mismas permitirá determinar su importancia y rol de jerarquía.



En el caso de los **Bancos Públicos y Privados**, en la Provincia tienen presencia los dos mayores a nivel nacional: Banco de la Nación Argentina y Banco Provincia de Buenos Aires. Si bien esto puede ser considerado un aspecto distintivo y potencialmente saludable para el objeto del presente estudio, es importante recordar que en general los Bancos en la Argentina están imposibilitados de participar en forma directa de actividades microfinancieras del tipo de las desarrolladas a nivel sudamericano, toda vez que la regulación vigente acota sus

posibilidades de efectuar préstamos a individuos que se encuentran fuera del sistema financiero por falta de documentación, patrimonio insuficiente, garantías nulas o muy escasas, etc. lo cual no les permite acceder a la categoría "Sujeto de crédito" según Comunicación A 4093 -sus modificatorias y complementarias- del Banco Central de la República Argentina sobre Graduación del Crédito.

Respecto de los **Bancos Privados** debe resaltarse que algunos de ellos han iniciado proyectos de evaluación de implementación de políticas de microcrédito, siendo aún incipiente aún su nivel de inserción.

Las **Entidades sin fines de lucro, vinculadas a operaciones de microcrédito**, tienen un amplio desarrollo en la Provincia aunque su cobertura geográfica se encuentra acotada fundamentalmente a dos áreas definidas: Conurbano Bonaerense y grandes ciudades del interior provincial (Mar del Plata, La Plata y Tandil son los casos más elocuentes).

El mayor inconveniente que presentan actualmente, de acuerdo a lo relevado mediante las entrevistas efectuadas a los fines de este Proyecto, es que su propia organización y gestión interna, vinculada al trabajo no remunerado de sus participantes activos, y la aleatoriedad en la disponibilidad de recursos (atados a flujos de fondos nacionales, provinciales y en algunos casos del exterior), no les permite aún iniciar un proceso de crecimiento y profesionalización sostenido. Es dable resaltar que, sin embargo, existen casos testigo exitosos al respecto que, si bien tienen un rol de suma importancia a nivel local (tal el caso por ejemplo de la Fundación Pro Vivienda Social y otras réplicas similares en el Conurbano Bonaerense), no llegan a ejercer mayor impacto a nivel provincial.

Situaciones diametralmente opuestas presentan organizaciones que, si bien no son entidades bancarias, desarrollan una actividad comercial de préstamo como **Entidad comercial de microcrédito** (Entidad Financiera). FIE es un caso típico de cómo una organización, aún constituida como Sociedad Anónima, logra una fuerte inserción local, erigiendo una estructura profesionalizada del tipo de las que caracterizaron el desarrollo de las microfinanzas en el algunos países de América Latina.

En el caso de **Otras Entidades intermedias que sin tener políticas de microcrédito son potenciales participantes**, del tipo de cooperativas o cámaras de comercio, aunque que tienen un fuerte desarrollo provincial y una elevada inserción local pero, aún así, no han participado o desarrollado en su ámbito acciones tendientes al desarrollo de microcréditos (excepto en casos muy puntuales y localizados).

Este es un grupo de sumo interés toda vez que tiene alta inserción en el desarrollo local y, en su mayoría, una buena percepción de gestión y eficiencia por parte del público en general.

Si bien existen cuestiones idiosincrásicas que pueden haber actuado, hacia el interior de estas organizaciones, en contra de la decisión de actuar como intermediarias de asistencia crediticia, constituyen un campo de acción poco explorado y que puede tener un alto impacto especialmente en las pequeñas localidades del interior provincial.

Respecto de los **Programas Nacionales y Provinciales** implementados durante el tiempo de desarrollo de este proyecto, es importante resaltar que a los mismos les fueron afectados importantes niveles de recursos financieros, lo cual les asigna un rol trascendental en este sentido.

Por otra parte, en el caso de la decisión de la Provincia de Buenos Aires de implementar el Programa Fuerza Solidaria y dotarlo de recursos a ser gestionados por entidades especializadas como intermediarias, se marca una línea de acción a futuro respecto de la política provincial de microcrédito que no debe ser pasada por alto. Usualmente, el debate a nivel internacional respecto de las diversas formas de desarrollar e implementar programas de microcrédito genera un enfrentamiento de opiniones respecto de sus características. Por un lado, aquellos que sostienen que el éxito está asociado a implementar redes de préstamos exclusivamente comerciales y con fines de lucro (lo cual en no pocos casos ha implicado altas tasas de interés, como se ha visto en otros capítulos) y quienes opinan que al Estado le corresponde un rol de participante activo como generador de condiciones que

mejoren los costos a través de la bonificación de la tasa de interés (política fiscal). En este aspecto, el Gobierno provincial ha marcado una línea de acción política orientada a participar en forma activa en el otorgamiento de financiamiento a los sectores de menores recursos utilizando, entre otras, esta última alternativa (bonificación de tasas).

TIPO DE ENTIDAD	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Bancos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importante distribución geográfica.</li> <li>• Elevada dotación de recursos financieros potencialmente prestables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La experiencia internacional indica que las entidades bancarias comerciales tienen grandes dificultades para ingresar a este mercado por su propia idiosincrasia y la de su personal.</li> <li>• Imposibilidad legal en Argentina de otorgamiento de préstamos a clientes de las características de una importante proporción de los potenciales prestatarios de microcréditos (individuos con informalidad extrema no son sujetos de crédito).</li> </ul>
Entidades Comerciales de microcrédito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilidad de recursos</li> <li>• Alta especialización y desarrollo de tecnología de microcrédito en muchos casos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas de interés por encima de las normales del mercado.</li> <li>• En la mayoría de los casos, los préstamos son otorgados mediante solicitud de garantías reales o avalistas, lo cual limita el acceso.</li> </ul>
Entidades sin fines de lucro que otorgan microfinanciamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevado interés de sus miembros de lograr mayor especialización en el tema.</li> <li>• Cercanía con potenciales prestatarios y conocimiento "in situ" de la realidad social local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución geográfica mayormente asociada al Conurbano Bonaerense y algunas grandes ciudades del interior.</li> <li>• En la mayoría de las IMFs, aunque no en las de mayor tamaño, suele verificarse baja especialización a partir de la dedicación "ad honorem" de sus miembros.</li> <li>• Alta dependencia de disponibilidad de recursos</li> </ul>

		públicos.
Entidades Intermedias sin política de microfinanciamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevada cobertura geográfica.</li> <li>• Muy buena inserción local y regional (percepción positiva de su rol por parte de potenciales prestatarios).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa disponibilidad de recursos.</li> <li>• Baja o nula especialización en políticas de microcrédito.</li> <li>• Cuestiones idiosincrásicas locales, especialmente asociadas a impacto sobre la entidad en caso de tener que salir a cobrar compulsivamente.</li> </ul>
Programas Nacionales y Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevada disponibilidad de recursos.</li> <li>• Estructura "separada" de la administración burocrática central (caso Fideicomiso Fuerza Solidaria).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inquietud respecto de su estabilidad y desarrollo (atado a cuestiones políticas), aunque se estima que tanto a nivel provincial como nacional su continuidad está asegurada en el mediano plazo.</li> </ul>

**FUENTE:** elaboración propia.

Como surge del cuadro anterior, cada una de las potenciales entidades canalizadoras de fondos a nivel provincial presenta fortalezas y debilidades en su rol. De todas maneras, también lo es que ninguno de los elementos mencionados más arriba son condiciones excluyentes para que las mismas no puedan iniciar un proceso de inserción y participación en la actividad microcrediticia.

Si bien los condicionantes son mayores en unas que en otras, en todos los casos son superables a partir de un trabajo activo en tal sentido. Evidentemente el nivel de libertad de acción en este sentido difiere sustancialmente entre ellas, quizás el más evidente de todos es la fuerte limitación de participación de la banca comercial.

En el cuadro siguiente se han identificado niveles de dificultad y posibilidad de subsanación de los mismos.

<b>NIVEL DE DIFICULTAD DE INGRESO A LA ACTIVIDAD MICROREDITICIA POR TIPO DE ENTIDAD</b>		
<b>TIPO DE ENTIDAD</b>	<b>NIVEL DE DIFICULTAD</b>	<b>POSIBILIDAD DE SUBSANACION</b>
Bancos	ALTA	Obedece exclusivamente a decisiones de tipo regulatorio del Banco Central, aunque está siendo superada a partir del financiamiento a entidades Intermedias (Banca de Segundo Piso).
Entidades Comerciales de microcrédito	BAJA-NULA	No es necesaria, dado que son entidades que operan bajo condiciones de competencia y bajo riesgo de capitales específicamente afectados a la actividad.
Entidades sin fines de lucro que otorgan microfinanciamiento	MEDIA	El Estado tiene posibilidad de colaborar activamente en la superación de sus restricciones.
Entidades Intermedias sin política de microfinanciamiento	MEDIA-ALTA	Si bien el Estado puede actuar como inductor y canalizador de recursos, es necesario superar las restricciones idiosincrásicas mencionadas en el cuadro anterior.
Programas Nacionales y Provinciales	BAJA	Su potencial dificultad asociada a cuestiones de tipo político serán superadas en la medida que la gestión de proyectos vigentes sea testigo de su independencia en tal sentido y sus resultados así lo corroboren.

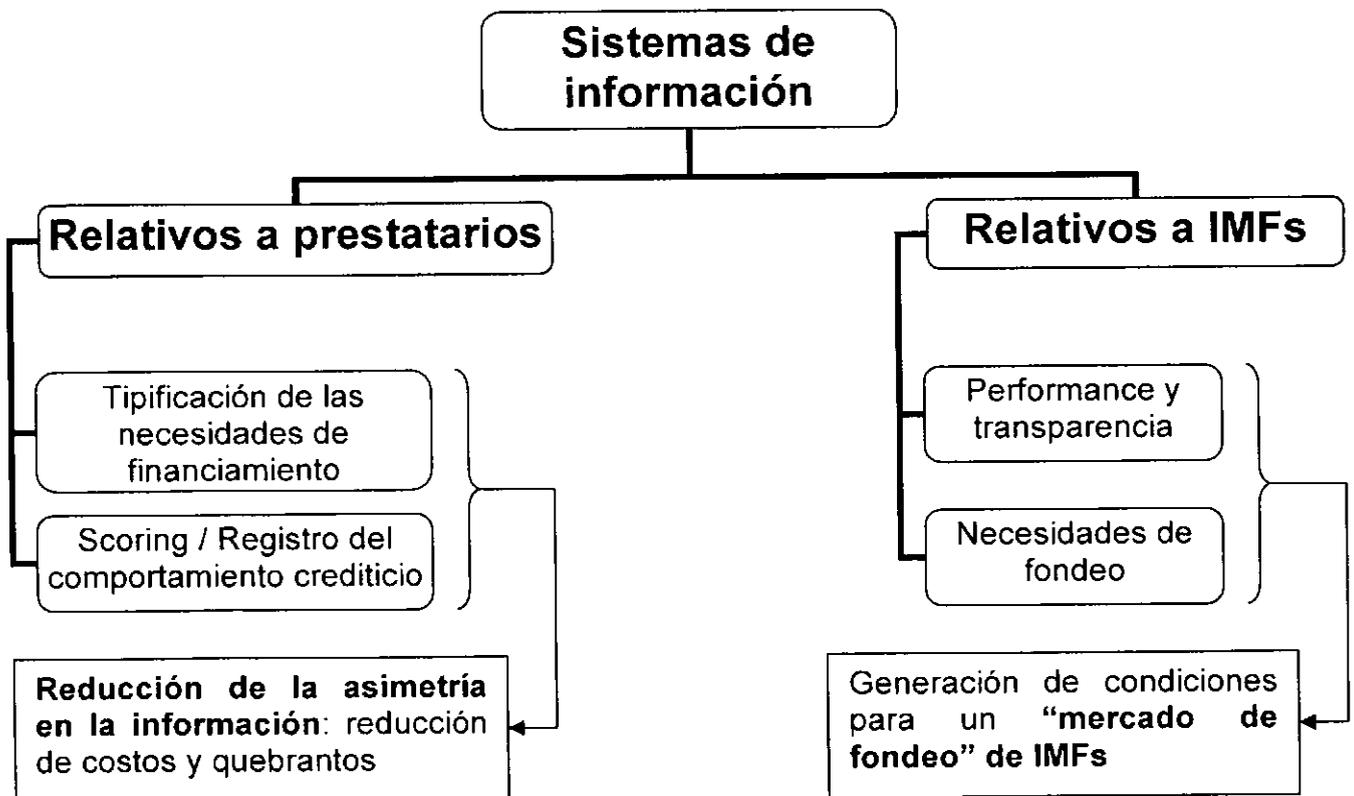
**FUENTE:** elaboración propia.

### V.3.- REQUERIMIENTOS DE ESTRUCTURAS DE INFORMACIÓN

Si bien existe una tendencia incipiente a la homogenización y sistematización de información de gestión de las IMFs, motivada por los beneficios del intercambio de información entre instituciones, este tipo de prácticas no ha llegado a constituir un estándar de sector. De hecho, sólo algunas IMFs de la Provincia de Buenos Aires poseen información digitalizada, sistemas interconectados entre distintas sucursales o balances contables auditados.

Por otra parte, tampoco existe una red de información relativa a los prestatarios de microcréditos, lo cual impacta en forma directa sobre los costos de otorgamiento de servicios financieros a través del desconocimiento de los antecedentes de comportamiento crediticio del demandante fondos.

El siguiente esquema sintetiza las necesidades de información y sus beneficios para intermediación financiera de las IMFs.



**FUENTE:** elaboración propia.

Tal como se ha visto en el presente estudio, los mercados de microcréditos más desarrollados de América Latina presentan una notable competencia entre IMFs, tanto en la captación de nuevos clientes como para la obtención de fondos prestables por parte de inversores internacionales. Este esquema de funcionamiento competitivo está basado en la disponibilidad de información relativa a los prestatarios, la cual las IMFs utilizan para una mejor evaluación del perfil de riesgo de los demandantes de servicios financieros, y en la disponibilidad de información financiera y contable que las IMFs exponen en busca de financiamiento privado.

- **Sistemas de información relativos a prestatarios**

De forma en algún punto similar a la administración de la central de información de deudores, llevada a cabo por el Banco Central, desde el Estado Provincial se podría fomentar el diseño e implementación de un sistema de información para una más eficiente administración de carteras de microcréditos por parte de IMFs.

Este tipo de información, tanto cualitativa como cuantitativa, suele constituir uno de los activos más importantes de las IMFs, ya que facilita la tarea de evaluación de riesgos al momento de considerar la renovación y el otorgamiento de créditos.

La disponibilidad de una serie de datos de índole filiatorio, residencial, tipo de actividad laboral e información de contacto implica, en la mayoría de los casos, el ahorro de los costos relacionados con la constatación *in-situ* de los datos declarados por los potenciales prestatarios. Dadas las características típicas de los microcréditos, los costos involucrados en la asignación de la primera asistencia representan una proporción significativa de los montos otorgados.

Si bien el intercambio de este tipo de información puede no generar beneficios en áreas rurales o de escasa densidad poblacional, su disponibilidad por parte de IMFs que comparten un ámbito geográfico puede resultar en notables reducciones de costos.

Por otra parte, se presenta la posibilidad del registro y disponibilidad de un historial del comportamiento crediticio de los prestatarios. Este tipo de mecanismo, usualmente llamado "*scoring*", encuentra como principal beneficiario a los microemprendedores con mejor calificación en cuanto al cumplimiento de sus compromisos, a través de la generación de condiciones de competencia entre IMFs para el ofrecimiento de servicios microfinancieros. Asimismo, prestatarios con actividades productivas que involucran una rápida rotación del capital podrían renovar sus préstamos logrando importantes reducciones en los costos de financiamiento en tanto su historial de cumplimiento reduzca su riesgo individual.

Los costos involucrados en el otorgamiento de microcréditos están fuertemente relacionados con los problemas vinculados a las asimetrías en la información, el "riesgo moral", que en este caso toma presencia por el riesgo de no devolución de los créditos dadas las escasas -o nulas- garantías presentadas por los prestatarios, y la "selección adversa", que emerge en las microfinanzas a través del efecto de las altas tasas de interés sobre la selección de los proyectos más rentables y, en consecuencia, los más riesgosos.

Una mayor y mejor disponibilidad de información relativa a prestatarios por parte de las IMFs permitiría acotar los problemas relativos a la asimetría de la información. De esta forma, las tasas de interés necesarias para compensar eventuales quebrantos entrarían en un sendero decreciente a medida que mejora el historial crediticio de las carteras y desciende el ratio de préstamos en mora.

Este tipo de fenómeno, y los efectos de la disponibilidad de información sobre la performance de las IMFs, fue corroborado —en la práctica— por la evolución de los ratios de mora, tasa de interés y proporción de prestatarios con antecedentes crediticios en las carteras activas. Mientras las tasas de mora mantuvieron una evolución decreciente, al igual que los costos operativos y las tasas activas, la proporción de cartera en manos de prestatarios con antecedentes crediticios fue aumentando. Lógicamente, la disponibilidad de un historial de comportamientos crediticios permitió la realización de una selección favorable tal, que dichos antecedentes de los actuales prestatarios son, en su gran mayoría, satisfactorios.

## • Sistemas de información relativos a IMFs

Como fue abordado previamente en el presente estudio, entre las innovaciones con mayor impacto en las microfinanzas a nivel internacional está la utilización de mecanismos de captación de fondos mediante la publicación de información contable y financiera relevante para inversores privados. Una de estas experiencias ha sido el Microcredit Information Exchange Market (MIXmarket), una institución creada por la UNCTAD y el CGAP<sup>73</sup> cuyo rol es la difusión de información y medios para la canalización de fondos hacia IMFs.

Ha quedado demostrado que las necesidades de fondeo para la satisfacción de la demanda potencial de microcréditos excede las posibilidades de la mayoría de los Estados de países emergentes, situación en la que también se encontraría Argentina. Este tipo de problemática parece haber sido resuelto tanto en Perú como en Bolivia, dos de los principales exponentes en el desarrollo de las microfinanzas, a través de la captación de fondos de ONGs internacionales. En Argentina, y particularmente para las principales IMFs con actividades en la Provincia de Buenos Aires, la captación de recursos mediante este tipo de mecanismos no resulta novedosa. De hecho, media docena de ellas reportan información al MIXMarket ampliando así sus posibilidades de ser sujetos de fondeo internacional. Sin embargo, no existe, a nivel nacional ni provincial, un consenso sobre normas y estándares de gestión que estimule a las IMFs de menor tamaño a diversificar y ampliar sus fuentes de financiamiento.

Aún como paso previo, resulta imperiosa la construcción de un registro homogéneo y actualizado de las IMFs en funcionamiento. La cantidad de información generada por las distintas agencias, programas y ministerios, tanto nacionales como de la Provincia de Buenos Aires, sería suficiente para constituir un mapa integral del estado situación institucional si los datos y la administración de la información fueran rediseñados en pos de una mayor compatibilidad. Si bien la Ley Nacional 26.117, de promoción del microcrédito, dictamina la creación del

---

<sup>73</sup> United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP).

“REGISTRO NACIONAL DE INSTITUCIONES DE MICROCRÉDITO” en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la misma excluye a toda institución que no pueda ser catalogada como “organización sin fines de lucro”, constituyéndose en una solución parcial a la problemática recién planteada.

Lograda la homogenización de la información disponible, desde el Estado Provincial se podrían arbitrar los medios suficientes para ofrecer la prestación de servicios de auditoría, certificación y publicación de información financiera y contable, de modo tal que las pequeñas IMFs adquirieran una mayor cantidad de alternativas de fuentes de fondeo. Una ampliación de la oferta de fondos, así como una diversificación de la misma, podría redundar en un mejoramiento de las condiciones de fondeo e incremento de la liquidez de las mismas.

#### **V.4.- REQUERIMIENTOS DE MECANISMOS DE CONVERGENCIA A LA FORMALIDAD**

Entre los principales desafíos para los microemprendedores está la convergencia hacia la formalidad fiscal, impositiva, previsional y técnica. Vinculado a esto, un elemento crítico común que las IMF's especializadas en el estudio y asistencia a microemprendedores han planteado es la dificultad de los prestatarios para lograr sustentabilidad económica y financiera bajo regularidad impositiva. Asimismo, los inconvenientes alcanzan una escala aún mayor para el caso de las actividades para las cuales se debe prestar especial atención a cuestiones bromatológicas, de higiene y salubridad durante el proceso productivo.

La principal barrera en el salto de escala para los emprendimientos dedicados a la producción de alimentos consiste en la dificultad para garantizar la calidad del proceso productivo en cuanto a su ajuste a normas aceptables de higiene y salubridad. El alcance de una solución a este tipo de inconvenientes augura un significativo incremento en la demanda de estos productos por parte de responsables de comercios y bocas de expendio.

En relación con las dificultades para el cumplimiento de la normativa previsional, los problemas a abordar por los microemprendedores no sólo se limitan al escaso excedente generado por trabajador<sup>74</sup> durante la producción y la comercialización, que generalmente conduce al dilema del cumplimiento de la normativa vigente versus el pago de mayores "salarios de bolsillo" para los empleados, sino que alcanzan también al desconocimiento de las normas, agravado por el hecho de que la inestabilidad y/o la estacionalidad de los negocios de micro escala constituye una falta de estímulo para el inicio de procesos administrativos de "blanqueamiento" de trabajadores.

Las distintas situaciones de irregularidad en las que se desenvuelve un gran número de microemprendimientos representan parte de la raíz de su exclusión del

---

<sup>74</sup> Como se vio previamente, la escasez de capital suele redundar en bajas tasas de productividad por trabajador empleado.

circuito de financiamiento bancario. Este es, asimismo, uno de los principales motivos por los cuales los microemprendedores se ven imposibilitados de realizar un salto de escala que les permita incrementar sus volúmenes de facturación, rentabilidad y sus posibilidades de aumentar y mejorar las condiciones de contratación de su fuerza de trabajo.

Entre los argumentos más frecuentes de las entidades representantes del sector microempresario se encuentra la necesidad de que, desde el Estado, existan "programas de convergencia" hacia la formalidad y el cumplimiento de la normativa relativa a cada tipo de actividad económica. La instrumentación de regímenes más flexibles en términos de presión impositiva, flexibilización de la normativa de contratación de trabajadores y asistencia gubernamental para el acondicionamiento de procesos de producción de acuerdo a estándares mínimos de salubridad – especialmente para el caso de producción de alimentos-, mejoraría tanto las condiciones de obtención de financiamiento de los microemprendedores como las de contratación de sus empleados.

Según las distintas propuestas esbozadas por los representantes de las IMFs visitadas durante el estudio de campo, la ejecución de un programa de este tipo requeriría de divisiones de registro y fiscalización oficial itinerantes que, *in-situ*, verifiquen las condiciones de funcionamiento de los microemprendimientos interesados en mantenerse dentro del programa de "espera", hasta tanto la escala del negocio permita exigir el cumplimiento de los regímenes normales.

A partir de ello, los desafíos de corto y mediano plazo están enfocados en:

- El desarrollo de una red de controles sanitarios, bromatológicos y técnicos que certifiquen niveles de calidad y posibiliten la transformación de los proyectos en actividades productivas respaldados por organismos oficiales.
- El desarrollo de una política en conjunto entre el Estado Provincial y la Nación que, priorizando el objetivo de creación de puestos de trabajo y el mejoramiento de las condiciones de vida, establezca regímenes de beneficios impositivos a actividades intensivas en mano de obra y bajo nivel de productividad. Incorporando, de esta manera, a aquellos sectores de la

"*economía informal*" que puedan constituir fuentes de desarrollo de capacidades y capital humano.

## **V.5.- MAYOR ARTICULACIÓN ENTRE PROGRAMAS PÚBLICOS Y PRIVADOS**

Las metodologías de trabajo de las IMFs pueden segmentarse en dos grandes grupos, por un lado aquellas que disponen de fondos obtenidos de distintas fuentes de financiamiento y los canalizan en forma directa de acuerdo a su misión y criterios de asignación. Éstas realizan los análisis pertinentes sobre los demandantes de microcréditos y deciden las condiciones (montos, plazos y tasas de interés) de préstamo. Por otro lado, están las IMFs que, sin disponer necesariamente de fondos propios, funcionan como intermediarias entre los microemprendedores y las instituciones financieras tradicionales. Este tipo de IMFs cumple el rol de asistir al microempresario en el diseño de planes de negocio e inversión tal que el proyecto que motiva la solicitud de financiamiento sea aprobado por una institución bancaria.

Difícilmente pueda sostenerse que quien demanda financiamiento para poner en práctica un proyecto productivo, dadas las condiciones actuales de acceso al crédito, sufra de exclusión social más que meramente de exclusión del sistema financiero; lo cual puede deberse a causas relacionadas con la escasez de bienes de capital o con una imposibilidad de demostrar ingresos debido a las altas tasas de informalidad y subempleo persistentes desde la última crisis socioeconómica. Numerosos elementos parecen indicar que la materialización de los proyectos en manos de microemprendedores requiere poco más que un mecanismo de “logística” que acerque las puntas de demanda y oferta de servicios microfinancieros. Lo cual, permitiría demostrar que el microemprendimiento es la instancia inicial del proceso de crecimiento de una unidad productiva y generadora de empleo capaz de convertirse en autosustentable en forma temprana.

En este esquema, el elemento faltante es aquel relacionado con el mecanismo de logística que acerque la demanda de microcréditos a los recursos disponibles en el sistema financiero tradicional. Entendiendo por mecanismo de logística a una red con amplia cobertura geográfica que sirva de nexo entre las partes y que, a su vez, facilite tanto la viabilidad formal del emprendimiento como el

cumplimiento de los requisitos de garantías para el otorgamiento de los microcréditos.

En función de las posibles soluciones a la necesidad de un nexo entre oferta y demanda de servicios microfinancieros, resultaría conveniente la implementación de un programa de participación mixta, pública y privada, cuya figura se ajuste a la misión de brindar una asistencia integral, desde capacitación, recepción y análisis de proyectos productivos de microemprendedores hasta el otorgamiento de asistencia financiera con recursos provenientes del sistema bancario.

Un programa de esta naturaleza podría constituir la antesala del sistema financiero tradicional para microemprendedores actualmente excluidos; dedicado a fomentar la puesta en marcha de *start-ups* como medio para la generación de registros de comportamiento crediticio por parte de los prestatarios en vistas del mejoramiento de los perfiles de riesgo individuales.

Bajo un esquema general en el cual el Estado Provincial aporta recursos en términos de infraestructura, cobertura geográfica y recursos técnicos para una interrelación directa con potenciales prestatarios, el sector bancario cumpliría su rol mediante el aporte de los fondos prestables bajo el siguiente esquema tentativo.

<b>ROLES POTENCIALES</b>	
<b>PÚBLICO</b>	<b>PRIVADO</b>
Se encargaría del nexo con los microemprendedores, por sí mismo o a través de cámaras, asociaciones, ONGs, cooperativas o IMFs. Dicho nexo tendría como fin la prestación de asistencia técnica en pos de la sustentabilidad del microemprendimiento y la formulación de la solicitud de financiamiento.	Sería el encargado de constituir un "consorcio" representado por un comité de representantes de las entidades bancarias que lo componen. Este comité sería el encargado de realizar el análisis final de las propuestas "avaladas" por el ministerio público y dictaminar la viabilidad del financiamiento de cada uno de los proyectos.
<b>APORTE DE RECURSOS</b>	
<b>PÚBLICOS</b>	<b>PRIVADOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utilización de su estructura de cobertura geográfica para el establecimiento de nexos con microemprendedores.</li> <li>▪ Aporte de recursos de capacitación y asesoramiento en el armado de planes de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aporte de fondos prestables.</li> <li>▪ Utilización de las redes de sucursales para la efectivización del otorgamiento y recupero de los créditos.</li> </ul>

negocio y solicitudes de financiamiento.

- Aplicación de mecanismos de tipo "incubadora" para el caso de *start-ups*, con menor presión impositiva y cobertura de seguros de riesgo de trabajo, definiendo el período máximo para la convergencia hacia la economía formal.
- Aporte de servicios de asistencia y auditoría contable en el marco del proceso de preparación del microemprendimiento para el salto a la formalidad tributaria.
- Aporte de un sistema de garantías que haga factible el otorgamiento de los créditos. En este caso podría haber un rol activo por parte de FOGABA.
- Auditorías sanitarias y bromatológicas para la extensión de certificados oficiales respecto de las condiciones de seguridad e higiene en la cual se desempeñan los emprendedores.
- Asistencia en el alcance y seguimiento de estándares de calidad (tipo IRAM) de los procesos de producción.

- Aporte de los recursos informáticos para la implementación de un sistema de seguimiento del comportamiento crediticio de los microemprendedores. La información acumulada en el historial crediticio bajo este programa estará disponible para las entidades que conformen el consorcio, al tiempo que cada una de ellas será libre de ofrecer al emprendedor líneas de financiamiento por fuera del programa.

**FUENTE:** elaboración propia.

Ante la vigencia de un fuerte apoyo gubernamental al desarrollo de los microcréditos en la Provincia de Buenos Aires, a través del Programa Fuerza Solidaria, la articulación de recursos públicos y privados para la canalización de financiamiento de proyectos productivos desde el sistema financiero tradicional, y particularmente desde la banca privada, ejercería un efecto potencialmente alto en cuanto a la inserción de microemprendedores al sistema formal y la consecuente consolidación empresarial.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Finalizado el estudio expuesto a lo largo del presente documento, en este Apartado final se presentará un resumen de las principales **CONCLUSIONES** a las cuales se ha arribado. El sustento y los alcances de las mismas fueron desplegados a lo largo del documento y generados a partir de desarrollos teóricos y relevamiento de información de campo proveniente de IMFs, representantes del Estado y del Sector Bancario.

En primer lugar, y luego de haber evaluado el "expertise" provincial vinculado al financiamiento bajo la modalidad de microcréditos durante los últimos 15 a 20 años, puede concluirse que:

- La experiencia provincial en este sentido es relativamente corta en el tiempo.
- En general, los programas de financiamiento implementados han tenido como destinatarios principales a PyMES, requiriéndose en general garantías reales, lo cual los diferenció de los esquemas basados en garantías solidarias y/u otras metodologías que caracterizan a los microcréditos según se ha analizado en este Proyecto.
- La experiencia de microcrédito está vinculada, en los casos implementados (Banca Social, Fuerza Solidaria), fundamentalmente al financiamiento de entidades intermedias (función de banca de segundo piso).
- La Provincia, a través de Banca Social inicialmente y de Fuerza Solidaria en la actualidad, ha logrado conformar una importante red de vínculo e interacción con Instituciones de Microcréditos.
- Tanto la sanción de la Ley de creación de Fuerza Solidaria como la Ley 13.673 de adhesión de la Provincia a la Ley Nacional 26.117 de Promoción del Microcrédito, son elementos que generan bases sólidas en cuanto a las posibilidades de intervención del Estado para el desarrollo de este tipo de instrumento.

Como se menciona en el punto anterior, existe una tendencia y decisión vinculada al desarrollo del microcrédito originada, en los últimos años, desde el

Estado provincial, aunque hace bastante más tiempo que algunas IMFs vienen realizando actividades en territorio bonaerense. Algunas son Entidades con un alto grado de formalismo y especialización técnica y operativa, mientras que otras aún no han superado el estadio inicial. A manera de síntesis de la situación que enfrenta el sector en la Provincia, se ha efectuado el siguiente análisis FODA que permite identificar de manera cabal las principales potencialidades y limitaciones que se están observando

<b>SECTOR MICROFINANCIERO EN LA PCIA. DE BUENOS AIRES</b>	
<b>FORTALEZAS</b>	<b>DEBILIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción de la Ley de Promoción del Microcrédito, lo que instala el debate sobre su inserción al más alto nivel.</li> <li>• Creación a nivel provincial del Programa Fuerza Solidaria.</li> <li>• Importante cantidad de microfinancieras con experiencia de varios años en territorio provincial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de una Ley reguladora de la actividad microfinanciera que propicie el surgimiento del micro seguro y micro ahorro.</li> <li>• Falta de un Organismo que concentre la información sobre gestión de las IMFs y coordine acciones mixtas en pos de mejoras de eficiencia del sector en la Provincia.</li> <li>• Falta de capacitación en gestión de proyectos propios de muchos desempleados y pobres.</li> <li>• Relativamente escasa iniciativa emprendedora entre segmentos más pobres de la población.</li> <li>• Escasez de mecanismos de "formalización" de las actividades microempresariales.</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interés del público en general en participar en financiamiento de actividades con orientación social.</li> <li>• Organismos públicos internacionales aumentando su presencia y el aporte de fondos sociales en Argentina.</li> <li>• Alta disponibilidad de recursos financieros en el mercado.</li> <li>• Importante desarrollo del microcrédito a nivel internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El denominado "asistencialismo" es reconocido por las IMF como un instrumento que disminuye la iniciativa propia de los prestatarios para generar sus proyectos.</li> </ul>

Del relevamiento efectuado mediante entrevistas a IMFs, y los resultados obtenidos así como del análisis presentado más arriba, surge una serie de aspectos cualitativos que resulta de suma importancia mencionar a modo de **RECOMENDACIONES** para el diseño de políticas orientadas a la promoción y desarrollo del microcrédito en territorio provincial.

- Durante los últimos años se ha ido desarrollado una amplia red de IMFs en la Provincia de Buenos Aires, de las cuales una proporción importante canaliza fondos de programas públicos. Esto ha permitido acumular una gran experiencia en cuanto a la aplicación de esta metodología para el financiamiento de sectores excluidos del sistema financiero comercial.
- Existe un gran número de instituciones pequeñas que llevan a cabo un trabajo solidario sin que se analice la potencialidad de su gestión resultando, en muchos casos, en el logro de un efecto para la comunidad beneficiaria apenas anecdótico.
- Muchas de las IMFs más pequeñas son conscientes de sus limitaciones, tanto operativas como técnicas, ya sea por falta de personal especializado como de recursos financieros o de infraestructura para continuar su tarea.
- Existe una alta susceptibilidad en muchos de sus integrantes respecto del rol del Estado y los riesgos de politización del sistema, lo que exige trabajar y transmitir en forma muy concreta y organizada cualquier propuesta de política pública hacia el sector.
- Se registra una gran demanda, especialmente en el interior provincial, de jornadas de capacitación, tanto para el personal de las IMFs como para prestatarios, en relación con gestión y estructuración de proyectos en general, asistencia psicológica y estímulo –dado que muchos de los prestatarios nunca llevaron adelante proyectos propios–, acceso a mercados, etc.
- Muchas IMFs, especialmente aquellas que trabajan con donaciones, manifiestan que cuentan con recursos excedentes (aunque en pequeño volumen) debido a que les resulta dificultosa su colocación.
- Si bien existen excepciones, la mayor parte de las IMFs consultadas están reorientando sus órdenes de preferencias, en relación con la asignación de recursos, hacia los proyectos productivos, en general talleres y

transformadores de materias primas, como política interna de promoción de ramas de actividades específicas; en contraposición al apoyo de proyectos puramente de intermediación comercial.

- Las IMFs de naturaleza netamente comercial, reconocen que los elevados encajes impuestos por el BCRA, y la presión impositiva impactan sobre su eventual evolución hacia entidades bancarias especializadas.
- La falta de sistemas informáticos y software de gestión especializados, hace que en muchos casos información extremadamente valiosa acerca del comportamiento crediticio de microprestatarios nunca se llegue a sistematizar.
- Las IMFs más grandes y organizadas presentan mayor predisposición hacia el financiamiento de emprendimientos que ya están en marcha que al otorgamiento de créditos para "capital semilla".
- Existe un gran reconocimiento general al denominado "puntero barrial" como soporte del sistema en lo que hace a identificación de clientes potenciales y seguimiento de proyectos y cronogramas de pago.

Resulta apropiado, a manera de síntesis, explicitar los principales lineamientos en que una profundización de la **POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL MICROCRÉDITO** debería basarse, complementando el tratamiento que el tema ha recibido en el último Capítulo de este Documento.

- Creación por Ley de un Organismo técnico a nivel provincial que genera las condiciones de interacción permanente con las IMF, sustentado en la base jurídica que actualmente tiene el programa FUERZA SOLIDARIA (FS).
- Esto implica, la ampliación de funciones de FS hacia tareas vinculadas con la promoción, capacitación, generación de redes de intercambio de información y diseño de políticas tendientes a la superación de los principios de informalidad que rigen a este tipo de actividades.
- Otorgamiento de la posibilidad de captación de recursos financieros privados por parte de dicho Organismo a fin de disponer de mayores volúmenes de fondos prestables pero que, al contar con la intervención del Estado, permitirá mayor control respecto de probables prácticas abusivas especialmente asociadas a la tasa de interés.

- Participación, ya sea en un Organismo existente como en alguno a crearse, de los Ministerios provinciales que cuentan con áreas técnicas específicas vinculadas a los aspectos que se pretende cubrir (Ministerio de Producción, Asuntos Agrarios, Trabajo y Desarrollo Humano, principalmente).

Por su parte, y respecto de los aspectos vinculados con el marco regulatorio a nivel nacional, se considera apropiado iniciar un trabajo conjunto entre todos los actores involucrados (BCRA, bancos, IMFs, Estado y Entidades vinculadas), a fin de analizar el avance del sector, sus requerimientos y posibilidades de adaptación de la legislación vigente.

La experiencia internacional indica que el camino correcto consiste en el trabajo conjunto y, una vez encauzado el sector de las microfinanzas en un proceso de maduración, en un avance plural en materia regulatoria formal.

# **ANEXO I**

## **FORMULARIO DE ENCUESTAS REALIZADAS**



**2 DE LOS OBJETIVOS DE LA IMF**

**1** Objetivos de la IMF. Según el criterio del entrevistado, cuál es el objetivo en orden de preferencia de la IMF?

OBJETIVOS DE LA IMF	ORDEN DE PREF.
REDUCIR LA POSREZA	
FACILITAR ACCESO AL CREDITO	
OBTENER BENEFICIOS	
GENERAR EMPLEO	
OTRO (ESPECIFIQUE)	

.....

.....

.....

.....

**2**

AÑO DE INICIO DE ACTIVIDADES			
AÑO DE OTORGAMIENTO DEL 1º MICROCRÉDITO			

**3** ORIGEN DE LOS FONDOS PRESTADOS. Indicar con porcentaje (%) de participación

Interés/ Cargos/ Comisiones	Créditos Banca Privada	Créditos Banca Pública	Aportes Oficiales	Donaciones Privadas	Organismos Multilaterales	Otros Específicos
-----------------------------------	------------------------------	------------------------------	----------------------	------------------------	------------------------------	----------------------

Observaciones:

**4**

Compromiso con los fondistas. Indique brevemente cuál es el compromiso que Ud. mantiene con los fondistas de la IMF?

**5**

Fondeo. La disponibilidad de fondos es una restricción para el incremento de los créditos otorgados? Qué organismos podrían aportar fondos a la IMF?

Si	No

**6**

Destino de los fondos prestados. La IMF para la cual Ud. trabaja, otorga microcréditos destinados a..

DESTINO DE LOS FONDOS	%	Orden de preferencia*
PRODUCCION DE BENEES		
SERVICIOS		
COMERCIO		
AUTOSUSTENTACION		
OTRO (ESPECIFIQUE)		

\* Indique en la columna de mayor a menor el orden de preferencia de financiamiento de cada sector para el otorgamiento de los microcréditos por parte de la IMF

**7**

Cartera activa e histórica

Microcréditos	Montos en Pesos (\$)	Cantidad de créditos	Cantidad prestatarios	Cantidad créd. renovados
Cartera histórica				
Cartera activa				

**3 DE LOS PRESTAMOS**

1 Tipo de garantía de los microcrédito que otorga la IMF

Tipo de microcréditos	%
Garantía individual	
Garantía solidaria	
Otras	

.....  
 .....  
 .....

2

Microcréditos	Pesos (\$)	Cantidad de créditos	Tasa de Interés
Monto total prestados Año 2005			.....%
Monto total prestados Año 2006			.....%

3

Plazos totales y de amortización de capital prestado. Vencimientos de pago. Indique % de créditos otorgados

Plazos	Amortización %				% cant. créditos/ créditos totales
	S	Q	M	O	
menos de 1 mes					
1 a 3 meses					
3 a 6 meses					
de 6 a 12 meses					
más de 12 meses					

S- Semanal  
 Q- Quincenal  
 M- Mensual  
 O- Otras (especifique).....  
 .....  
 .....

4

La IMF tiene Estatutos Internos de operatoria?

Si	No

5

La IMF para la cual Uxl trabaja, cuenta con Manuales de Procedimientos?

Si	No

6

Cuál es la forma de aprobación de los microcrédito?

.....  
 .....

7

Edad y sexo de los titulares de microcréditos

Edades de los titulares del microcréditos	Mujeres		Hombres	
	Actual	Histórico	Actual	Histórico
< de 18 años				
18 a 30				
31 a 45				
46 a 60				
> de 60 años				

8

Ingresos mensuales del prestatario, considerando el ingreso familiar.

.....  
 .....  
 .....

INGRESOS MENSUALES	%
MENOS DE \$400	
DE \$400 A \$800	
MAS DE \$800	

**10** Indique cuáles son las dificultades más frecuentes que se presentan al momento de recibir el pedido de un microcrédito?

- 1.....
- 2.....
- 3.....

**11** Incentivo dinámico. Aplican beneficios por buen comportamiento crediticio?

Préstamo mayores montos	Reducción de tasa de interés	Mayores plazos	Otros
-------------------------	------------------------------	----------------	-------

**12** Cuántos días en promedio se tarda en la entrega de un microcrédito?

Días

**13** Impacto social. La IMF, ha podido cuantificar los beneficios que generaron los fondos prestados? Indicar en caso afirmativo, que resultados se observaron y si la respuesta es negativa, cuál es el motivo por el cual no se realiza dicha gestión.

Sí	No

Sí.....  
 No, porque.....

**14** Sistema de evaluación y asignación de microcréditos. La IMF realiza un seguimiento de aplicación de los recursos prestados. En caso afirmativo, indique cómo se realiza el seguimiento

Sí	No

**15** Beneficios adicionales. La IMF para la cual Ud. trabaja, otorga beneficios adicionales a los prestatarios? Indicar en caso afirmativo, cuáles son?

Capacitación	Asistencia técnica	Asistencia psicológica	Otras
--------------	--------------------	------------------------	-------

**16** Beneficios solicitados. Cuáles son los servicios que los prestatarios solicitan y que la IMF no entrega o no está en condiciones en la actualidad de dar?

Capacitación	Asistencia técnica	Asistencia psicológica	Otras
--------------	--------------------	------------------------	-------

**17** Calidad de la cartera de créditos

Calidad de la cartera	Días	% cant. en \$	% cant. de créditos
Cartera en riesgo			
Cartera impaga			
Cartera incobrable			

Cómo ha cambiado en los últimos años, la tasa histórica de incobrables?

Calidad de la cartera	% cant. en \$	% cant. de créditos
Cartera a los 30 días		
Cartera 30 a 120 días		
Cartera a más de 120 días		

**17** Vinculo de la IMF. a. Tiene vínculos con otras entidades?

IMF	Universidades	Entes gubernamentales	Otros
-----	---------------	-----------------------	-------

b. Con qué objetivos se mantienen los vínculos?

Coordinación	Cooperación técnica	Otros
--------------	---------------------	-------

c. Actividades de coordinación de gestión con otra IMF

.....

.....

.....

Coordinación con otras IMF	X
Cobertura geográfica	
Tipología de créditos	
Capacitación	
Perfil de ingresos	
Perfil de act. a financiar	
Otras	

d. Si una persona necesita servicios que Uds. no prestan, hay intercambio de información entre las IMF, para satisfacer la necesidad de los prestatarios?

Si	No	A veces	Depende el caso
----	----	---------	-----------------

.....

.....

**18** Puede darnos el nombre y el contacto de alguna otra IMF que otorga microcréditos?

1.....

2.....

3.....

**19** Marco Regulatorio. Conoce sobre las normas regulatorias que hay sobre microfinanzas en otros países?

Si	No

Cuáles son las necesidades que tiene su entidad en cuanto a cambios de las normas regulatorias de microfinanzas?

.....

.....

.....

**20** Vulnerabilidad a factores externos. Cuáles y de que forma estos factores afectan la generación de Microcréditos?

Factores externos	X	Orden de importancia	De qué modo?
Desempleo			.....
Inflación			.....
Plan Trabajar			.....
Otros (especifique)			.....

.....

.....

.....

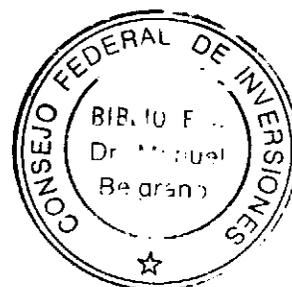
4

**VISION Y PERSPECTIVA**

Solicite al entrevistado la enunciación de su visión actual a cerca de la situación de las IMF en el país y en la provincia de Buenos Aires, así como también cuál es a su entender la perspectiva de futuro de este sector (necesidades, propuestas, sustentación, captación de fondos, etc.)

## **ANEXO II**

LEY 13.136 y Decreto Reglamentario 2993/06



En este Anexo se efectúa un análisis de los alcances de la Ley 13.136 que el gobierno provincial promulgó en Diciembre de 2003 y por la cual se “...**declara de interés provincial el apoyo y promoción de las UNIDADES ECONOMICAS DE ACTIVIDADES LABORALES DE AUTOEMPLEO Y SUBSISTENCIA (A.L.A.S.)** que se desarrollan en el marco de la denominada Economía Social y a la adecuada organización y difusión de sus fines, articuladas a las estrategias de desarrollo local y regional...”.

Este marco normativo es incorporado dentro del presente documento toda vez que las unidades productivas que intenta promocionar son susceptibles de conformar parte del potencial mercado de microcréditos desarrollado en el ámbito provincial.

Dicha ley entiende por Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS), a aquellas asociaciones informales dedicadas a la producción, comercialización, intermediación de productos y/o servicios, que reúnan simultáneamente las siguientes características:

- Esté integrada por hasta diez (10) personas asociadas, incluyendo a los socios y su grupo familiar, y/o hasta dos socios no familiares y su grupo familiar incluidos en el total.
- No posea activos fijos, o en caso de poseerlos, tengan un valor inferior a 50 montos equivalentes a una “canasta básica total para el adulto equivalente hogar ejemplo”, de acuerdo con el índice mensual del INDEC, para todos los miembros sumados, excluidos los inmuebles destinados a vivienda.
- Cuando los ingresos brutos anuales para cada uno de los miembros de la Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS) sean menores al ingreso correspondiente al equivalente de treinta (30) “canastas básicas totales para el adulto equivalente – hogar ejemplo” de acuerdo con el índice mensual del INDEC.

Los objetivos de la Ley están concentrados principalmente en la promoción y protección de la producción y comercialización de bienes por parte de asociaciones

informales que tienen como fin lograr la autosubsistencia de sus integrantes, promoviendo asimismo la capacitación, el financiamiento, la regularización de estas unidades.

Posteriormente, el Decreto Reglamentario 2.993 del año 2006 estableció como Autoridad de Aplicación a los Ministerios de Desarrollo Humano y de Trabajo.

## **FUNCION DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN**

### **MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO**

- Promover y asistir las instituciones de la Banca Social
- Facilitar el acceso al capital inicial y de desarrollo de los emprendedores.

### **MINISTERIO DE TRABAJO**

- Crear el registro oficial de beneficiarios estipulado por la Ley 13.136.
- Expedir la acreditación como beneficiario y/u otorgamiento del Registro Provincial en caso que la expedición sea efectuada por el Gobierno Municipal
- Fiscalizar el funcionamiento de los emprendimientos.
- Generación de sistemas de compra local.
- Control de cumplimiento de los controles ambientales, comerciales y aquellos que se relacionen con las actividades enmarcadas en la Ley.
- Certificado de contenido de cursos.
- Impulsar el procedimiento de controles bromatológicos en aquellos ALAS que manipulen productos alimenticios.
- Dictado de normas complementarias en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Humano.

Entre sus alcances, la legislación prevé que todas aquellas ALAS tengan determinados beneficios asociados con:

- ✓ Inclusión de estas Actividades en los regímenes de Tarifas de Interés Social (la Ley traslada a la Autoridad de Aplicación la gestión de este beneficio ante quien corresponda).
- ✓ Exención del Impuesto a los Ingresos Brutos.
- ✓ Incentivos emanados del Fondo de la Economía Social.
- ✓ Créditos provenientes de la Banca Social.

En los dos últimos aspectos, vale resaltar que evidentemente luego de la creación de Fuerza Solidaria, estas instituciones podrían ser susceptibles de ser alcanzadas por líneas de financiamiento que otorgue dicho Programa a emprendimientos de la Economía Social.

Vale destacar que dada la reciente reglamentación de la Ley las acciones tendientes a su implementación son aún incipientes, aunque existe la decisión política de profundizar sus alcances.

Es interesante resaltar que una legislación de estas características deberá tender en su implementación a incorporar de manera progresiva a este tipo de actividades a la economía formal.

Si bien en su texto es taxativa al respecto y establece que "...quedan excluidos de las prescripciones de la presente Ley aquellas actividades de contenido económico que poseen como objetivo fundamental fines de lucro y acumulación de capital...", es dable tener en cuenta que buena parte de las actividades financiadas a través de microcréditos reúnen precisamente este tipo de características en la medida que la elaboración de determinados productos tienen como objeto el autoempleo y la subsistencia.

De todas maneras, la búsqueda de formalidad implicará posibilitar a los emprendedores alcanzados por la Ley lograr un estadio superior en su nivel de desarrollo y de inserción y, en algunos casos, la posterior transformación en microempresarios acogidos a la legislación específica que a estos corresponde.

Este no es un tema de menor relevancia toda vez que, existen muchas opiniones respecto del microcrédito que tienden a afirmar que las políticas orientadas a su promoción no necesariamente solucionan los problemas de fondo de las sociedades pobres, en la medida que no coadyuva para la superación de la informalidad que caracteriza a la mayor parte de los prestatarios de IMF.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andares, Fundación para el Desarrollo de las Microfinanzas – DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO EN EL CONURBANO BONAERENSE – Buenos Aires, Abril de 2007.
- Aroca, Patricio – ESTUDIO DE PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO EN BRASIL Y CHILE – Illinois, 2002.
- Bekerman, Marta y Ozomek, Sabina – MICROCRÉDITOS PARA SECTORES DE BAJOS RECURSOS EN LA ARGENTINA: LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO AVANZAR – Buenos Aires, 2003.
- Beluche y Otros – MICROCRÉDITO CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL: EXPERIENCIAS DE FINANCIAMIENTO ALTERNATIVO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Costa Rica, 2005.
- Bercovich, Néstor – EL MICROCRÉDITO COMO COMPONENTE DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL: EL CASO DEL CENTRO DE APOYO A LA MICROEMPRESA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES - Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) – Santiago de Chile, 2004.
- Berezo, Jorge (Oikocredit) – LAS MICROFINANZAS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO — Universidad Pontificia de Salamanca – Salamanca, 2005.
- Corporación Andina de Fomento – CAF Y MICROFINANZAS: UNA ALIANZA EN CRECIMIENTO - 2005.
- Bukstein, Gabriela – ANALISIS DE LAS ENTIDADES DE MICROFINANZAS Y BENEFICIARIOS EN LA ARGENTINA – Revista Argentina de Sociología Año/vol. 2 Nro. 3 – Buenos Aires, 2004.
- Delfiner, Miguel, Pailhé, Cristina y Perón, Silvana – MICROFINANZAS: UN ANALISIS DE EXPERIENCIAS Y ALTERNATIVAS DE REGULACIÓN – Banco Central de la República Argentina – 2006.
- Delfiner, Miguel – ¿MARCO INSTITUCIONAL: AUTORREGULACION, REGULACIÓN LEGAL O SIN REGULACIÓN? – Buenos Aires, 2005.
- Echarte, Luis – EL MERCADO Y EL MARCO REGULATORIO DE MICROFINANZAS EN PARAGUAY – SIC Desarrollo – 2001.
- Federación Latinoamericana de Bancos – BANCARIZACIÓN PARA LA MAYORÍA: MICROFINANZAS RENTABLES Y RESPONSABLES – 2005.
- Forni, Pablo y Nardone, Mariana – GRUPOS SOLIDARIOS DE MICROCRÉDITO Y REDES SOCIALES: SUS IMPLICANCIAS EN LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN BARRIOS DEL GRAN BUENOS AIRES – Revista Hispana para el análisis de redes sociales – Diciembre 2005.
- Foschiatto, Paola y Stumpo, Giovanni – POLÍTICAS MUNICIPALES DE MICROCRÉDITO: ESTUDIOS DE CASO EN AMÉRICA LATINA - Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) – Santiago de Chile, 2006.
- Gineste, Luciana – DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA LAS MICROFINANZAS EN EL CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y EL LIBRE COMERCIO: EL CASO ARGENTINO – Universidad Católica Argentina – Buenos Aires, Noviembre 2004.
- Gineste, Luciana – EL MICROCRÉDITO EN ARGENTINA: UN ESTUDIO SOBRE SUS CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS – 2004.
- Goethe Institute – MICROCRÉDITOS CONTRA LA POBREZA: UN DIALOGO INTERDISCIPLINARIO – Santiago de Chile, 2005
- Goldberg, Laura – LO QUE DICE Y CALLA LA LITERATURA SOBRE MICROFINANZAS – Buenos Aires, Diciembre de 2006.
- Gutiérrez Nieto, Begoña – MICROCRÉDITO Y DESARROLLO LOCAL – Universidad de Zaragoza.

- Gutiérrez, Alejandro – *MICROFINANZAS RURALES: EXPERIENCIAS Y LECCIONES PARA AMERICA LATINA* - Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) – Santiago de Chile, 2004.
- Littlefield, Elizabeth y Rosenberg, Richard – *LAS MICROFINANZAS Y LOS POBRES* – Bolivia, 2004.
- Marulanda, Beatriz y Otero, María – *PERFIL DE LAS MICROFINANZAS EN LATINOAMÉRICA EN 10 AÑOS: VISION Y CARACTERÍSTICAS* – Acción Internacional – 2005.
- Miller Sanabria, Tomás – *MICROFINANZAS: LAS LECCIONES APRENDIDAS EN AMERICA LATINA* – Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.
- Miller Sanabria, Tomás – *EL MODELO LATINOAMERICANO DE MICROFINANZAS VISTO DESDE ADENTRO*.
- Navajas, Sergio y Otros – *INDICADORES DE MICROFINANZAS EN AMERICA LATINA: RENTABILIDAD, RIESGO Y REGULACIÓN* – Banco Interamericano de Desarrollo – Washington, 2006.
- Organización de las Naciones Unidas para La Agricultura y la Alimentación (FAO) – *GUIA PARA LA MICROFINANZAS SENSIBLE A LOS ASUNTOS DE GENERO* – Roma, 2003.
- Otero, María – *VISION DEL FUTURO DE LAS MICROFINANZAS* – Congreso WMFBP – Lima (Perú), 2001.
- Platteau, Stefan y Otros – *MICROFINANZAS EN ARGENTINA: SITUACION Y OPORTUNIDADES DE DESARROLLO* - Roma, 2006.
- Portacarrero Maisch y Otros – *¿COMO DEBERÍAN FINANCIARSE LAS INSTITUCIONES DE MICROFINANZAS?* – Banco Interamericano de Desarrollo – Washington, 2005.
- Portocarrero, Felipe y Otro – *ESTRUCTURA DE MERCADO Y COMPETENCIA EN EL MICROCREDITO* – Economía y Sociedad N°52 – Lima, 2004.
- Robelledo, Paúl y Soto Chavez, Robert – *ESTRUCTURA DEL MERCADO DE CREDITOS Y TASAS DE INTERES: UNA APROXIMACIÓN AL SEGMENTO DE LAS MICROFINANZAS* – Banco Central de Reserva de Perú, 2002.
- Roberts, Andrés – *EL MICROCREDITO Y SU APOORTE AL DESARROLLO ECONOMICO* – Pontificia Universidad Católica Argentina – Buenos Aires, 2003.
- Serrani, Emilce – *EL MICROCREDITO COMO INSTRUMENTO DE AUTOGESTION Y DESARROLLO HUMANO* – 2004.
- Soriano Salinas, Alejandro – *LAS MICROFINANZAS Y ELMERCADO DE VALORES*.
- Terberger, Eva – *INSTITUCIONES DE MICROFINANCIACION EN EL DESARROLLO DE MERCADOS FINANCIEROS* – Comisión Económica para América Latina y El Caribe – Santiago de Chile, 2003.
- Trigo Loubiere, Jacques, Lee Bevaney, Patricia y Rhyne, Elizabeth – *SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE LAS MICROFINANZAS EN EL CONTEXTODE LA LIBERALIZACION DELSECTOR FINANCIERO* – Informe a la Fundación Tinker – 2004.
- Villalobos, Iris y Otros – *MICROFINANZA EN CENTROAMÉRICA – LOS AVANCES Y DESAFIOS* – Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) – Santiago de Chile, 2003.
- Westley, Glenn – *ESTRATEGIAS Y ESTRUCTURA DE MICROFINANZAS PARA LA BANCA COMERCIAL* – Banco Interamericano de Desarrollo – Washington, 2006.